ASOCIAŢIA MOLDOVENEASCĂ DE ŞTIINŢĂ POLITICĂ
UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
UNIVERSITATEA DE STUDII POLITICE ŞI ECONOMICE EUROPENE "CONSTANTIN STERE"

MOLDOSCOPIE
(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.3 (LXVI), 2014

REVISTĂ ŞTIINŢIFICĂ TRIMESTRIALĂ

CHIŞINĂU – 2014

MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). – nr.3 (LXVI), 2014. - Chişinău: USM, USPEE, AMSP, 2014. – 204 p.

Ideile şi opiniile expuse în materialele prezentate aparţin autorilor şi nu reflectă neapărat punctul de vedere al colegiului de redacţie

Articolele apar în redacţia autorilor, sunt recenzate

versiunea electronică:
http://uspee.md/ro/2013-03-18-08-28-54/2013-03-18-08-32-27.html
http://usm.md/cercetare/reviste/moldoscopie/

ISSN 1812-2566

S U M A R

SUMMARY

COMPARTIMENTUL
ISTORIA, TEORIA SI METODOLOGIA STIINTEI

ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ФИЛОСОФИИ ФРАНКФУРТСКОЙ ШКОЛЫ

Владимир П. ФИСАНОВ
Украина, Черновцы, Черновицкий национальный университет имени Ю.Федьковича, факультет истории, политологии и международных отношений
Доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой

В статье анализируются некоторые теоретические подходы, разработанные видными представителями Франкфуртской школы в годы Второй мировой войны и после ее окончания, касающиеся концепта “авторитарная личность”. Основное внимание уделено формированию так называемой “Ф-шкалы” и характеристике ее параметров. Автором также подчеркнута нарастающая опасность в контексте “технизации” культуры использования инструментального разума в конструировании мифологического сознания личности, подверженной манипулятивным внешним влияниям.
Ключевые слова: Франфурктская школа, Т.Адорно, Ю.Хабермас, авторитарная личность, “Ф-шкала”, инструментальный разум.

In the article some of the theoretical approaches developed by prominent members of the Frankfurt School during the Second World War and after of concept on “authoritarian personality” are analyzed. The formation of the so-called “F-scale” and its characteristic parameters are in the focus. Author also highlighted the growing danger in the context of “mechanization” mculture of use of instrumental reason in the design of mythological consciousness of personality, manipulative exposed to outside influences.
Keywords: Franfurt School, T.Adorno, J.Habermas, authoritarian personality, “F-scale”, instrumental reason.

Прежде всего, следует определить само понятие Франкфуртская школа. Франкфуртской школой считается направление в немецкой философии и социологии XX века, которое сложилось вокруг возглавляемого с 1931 года Максом Хоркхаймером (сами они себя так не называли) Института социальных исследований при университете Франкфурта-на-Майне.

Несколько слов о ее истоках. Все началось с “Марксистской рабочей недели”, которая проводилась летом 1922 г. в Германии. Там была постав-

лена задача "восстановить чистый, или истинный марксизм". Среди присутствующих были такие известные личности как Георг Лукач, Константин Цеткин (сын Клары Цеткин), Рихард Зорге, а также никому пока не известные Макс Хоркхаймер, Фредерик Поллок, Карл Виттфогель и Феликс Вейль. Последний и предложил учредить организацию, которая бы занималась социальными исследованиями и теорией в области "чистого" марксизма. Ему взялись помогать Поллок и Хоркхаймер. Так в Иллуменау (Тюрингия) появился первый росток Франкфуртской школы. Это уже значительно поздее они переместились во Франкфурт. Замечу, что Герман Вейль, отец Феликса, фактически обеспечил финансовую поддержку Института социальных исследований солидным фондом в 120 тыс. марок ежегодно.

Замечу также, чтобы была понятна общая атмосфера интеллектуальных поисков 20-х годов, что в межвоенный период для западноевропейской мысли была характерна направленность на ревизию классических академических теорий, а также буржуазных идей и условностей в искусстве, эстетике, философии и истории.

Ярким примером может служить журнал "Documents", выходивший в 1929 и 1930 гг. в Париже. Редакция сначала располагалась в доме мастерской Пикассо. Главным редактором "Documents" был писатель и философ Жорж Батай. Журнал задумывался как орган защиты новых теорий, которые отвергались высокомерной наукой. Кстати, Батай прославился как основатель науки гетерологии (науки про неинтегрируемое). Во многом направление "Documents" созвучно критицизму Франкфуртской школы: Батай выступает против научной одномерности. В центре дискуссий – борьба против "склонных" к гомогенизации и линеаризации и весьма механистичных, как казалось, философии и науки Запада. Название статей говорит само за себя – "Кризис каузальности", "Антицивилизация", "Похвала неосторожности".

Итак, вернемся к Франкфуртской школы. В годы нацизма ее представители работали в Женеве и Париже (при Высшей нормальной школе). Кстати, после закрытия школы в 1933 году нацисты конфисковали огромную (60 тыс. томов) библиотеку Института. С 1939 года Институт работает при Columbia University (США), а с 1949 года снова в ФРГ. Основные представители направления Теодор Адорно, Вальтер Беньямин, Герберт Маркузе и Эрих Фромм. Последний после войны отошел от Франкфуртской школы в результате длительных дискуссий по поводу психоанализа – произошло это после публикации известного эссе Маркузе "Эрос и цивилизация" (1955).

Франкфуртская школа повлияла на развитие послевоенной философской и социальной мысли ФРГ и США. В одном из новейших исследований

утверждается, что Франкфуртская школа сыграла центральную роль в развитии “новых интеллектуальных основ” постнацистского буржуазного государства в ФРГ.

Не буду специально останавливаться на критике со стороны официального марксизма советского периода, приведу лишь характерный для него, однако достаточно мягкий тезис из Философского энциклопедического словаря (1983). Ее можно сравнить, скажем, с более резкой критикой известного издания “Социальная философия Франкфуртской школы”, выпущенного несколько ранее в 1975 году. Вот что читаем в энциклопедическом словаре: “Франкфуртская школа пыталась сочетать элементы критического подхода Маркса к буржуазной культуре с гегельянскими и фрейдистскими идеями ... [Здесь] гегелевская диалектика превращается в антисистематическую негативную диалектику. Одно из центральных мест занимает проблематика отчуждения” [1, с.748].

В современной России изучением Франкфуртской школы непосредственно занималась Г.А.Борисова, которая защитила кандидатскую диссертацию на тему “Концепция социальной деструкции Франкфуртской школы: историко-философский анализ”. В Киеве в 2002 г. вышел перевод одной из фундаментальных работ Хоркхаймера [2] “Критика инструментального разума” с предисловием и послесловием доктора философских наук М.Култаевой. На этом пока остановим историографический анализ. Закончу его лишь одной ремаркой. Бертольд Брехт, который был близок к Вальтеру Беньямину, отзывался о представителях Франкфуртской школы негативно – как о “проститутках для американцев ради денег”. Те, в свою очередь, считали его “позером” и “апологетом сталинизма”.

Наиболее известным в философском сообществе после войны стал проект “Авторитарная личность”. Он был задуман и осуществлен в США. Основная цель исследования – описание “нового антропологического типа”, как выражались сами авторы проекта. Хоркхаймер так описывал черты авторитарной личности: “Механическое подчинение общим ценностям, слепое подражание авторитетам, сочетающаяся со слепой ненавистью ко всем оппонентам и аутсайдерам, анти-интроспективность, строго стереотипное мышление, приверженность к суевериям, злобное, полуморализаторское, полуциничное отношение ко всему человеческому, проективность...”.

Хоркхаймер определил типологические свойства авторитарной личности. Ученый считал в частности, что “индукция в социальной теории, наоборот, должна искать общее в отдельном, причем не над ним или вне его, а погружаться все глубже и глубже в отдельное, и именно там выявлять общие законы”. Говоря о методике, подчеркнем, что в задачи исследования входило установление соответствия между глубинной психологической

динамикой личности и ее “поверхностными” чертами. Предполагалось, например, что такими “поверхностными” измерениями являются предрассудки. Понять функцию предрассудка помогает аллюзия скорлупы, экрана, стоящих перед разумом – то, что мешает личности объективно отражать мир. В основе данного предположения лежала теория, предполагающая существование многих уровней личности, как скрытых, так и доступных для внешнего мира. Поэтому, обычные способы “опрос общественного мнения” были отвергнуты по той причине, что вербализованные мнения далеко не всегда отражают истинные стремления и намерения человека.

Исследование началось с распространения анкет, содержащих открытые и шкалированные вопросы. Предполагалось в частности, что существует корреляция между принадлежностью к определенному классу и идеологией личности. Шкалы позволили качественно оценить некоторые стороны авторитаризма, скажем, этноцентризм, антисемитизм, политико-экономический консерватизм. На основе этих 3 шкал и была построена “Ф-шкала”, с помощью которой как бы уже непосредственно измеряется “фашизм” в личности.

Группа открытых вопросов позволила расширить тематику и четко определить направления исследования, открыть новые черты личности, присущие массовому авторитарному сознанию. Результаты индивидуальных исследований обрабатывались, и уже на этой основе складывались опросники для изучения целых групп. Результаты обследования групп, в свою очередь, давали материал для более глубокого анализа и понимания отдельной личности.

Авторы же рассматривали опросники не просто как инструмент сбора данных, а как своеобразные “клапаны” выхода наружу “глубоко лежащих личностных установок, которые спонтанно выражают фашистские идеи или испытывают их влияние”. Жизнь проводила в те годы гораздо более широкомасштабное и жестокое исследование авторитаризма. Миллионы “респондентов” участвовали в построении шкалы авторитаризма в оккупированной Европе, результаты которой накапливались горами пепла у печей концлагерей.

Число опрошенных в ходе работы над “авторитарной личностью” кажется до смешного малой - около 3 тыс. человек. Причем, большинство – это европейцы, белые, коренные жители США, представители “среднего класса”. Но в этом исследовании сочеталось сообщения количественного, статистического подхода и анализа, основанного на развитой теории. Причем симбиоз немецкой и американской школ был новшеством и дал хороший результат. Заметим также, что в Институте не желали противопоставлять тоталитаризму абсолютный, индивидуалистический, безыдейный плюрализм, понимая, что это вряд ли допустимо.

В результате исследования была дана описательная типология авторитарной и не- авторитарной личности, без упоминания ее частотности для различных типов общества. “Авторитарная личность” дала мощный импульс исследованиям в этом направлении. Сам Адорно рассматривал “авторитарную личность” только как пилотажное исследование, подчеркивая, что проблема только обозначена. Психология авторитаризма изучалась и в дальнейшем. Были попытки построить шкалы для “левого авторитаризма” или “догматизма” (“Д-шкала”), были, скажем, попытки связать авторитаризм и неврозы у рабочих.

Наиболее значимым достижением проекта было превращение трех шкал в “Ф-шкалу”. Она замеряла 9 базовых личностных переменных:

- Традиционность – жесткое соблюдение традиционных ценностей среднего класса;
- Авторитаризм – подчиненное, некритическое отношение к идеализированным моральным авторитетам группы;
- Авторитарная агрессия – стремление к поиску и подавлению, отторжению и наказанию людей, которые нарушают или переступают общепринятые ценности;
- Анти-интрацепция – оппозиция к личностному, воображаемому, “мягкого” мышлению;
- Суеверие и стереотипность – вера в мистическую обусловленность индивидуальной судьбы, стремление к мышлению в затвердевших, жестких категориях;
- Сила и “твердость” – существование в пространстве таких категорий, как “доминирование – подчинение”, “сила – слабость”, “лидер – последователь”, идентификация с фигурами власти, стремление к чрезмерному выражению общепринятых атрибутов “эго”, преувеличенная демонстрация силы и твердости;
- Деструктивность и цинизм – общая враждебность, ненависть к человеческому, гуманному;
- Проективность – склонность считать, что в мире происходят ужасные и дикие вещи, проекция внутренне неосознанных эмоциональных импульсов на внешний мир;
- Секс – чрезмерная озабоченность сексуальными проблемами. Определенным образом, подводя итог такому анализу, Т.Адорно подчеркнул следующее. “Авторитарный” тип управляется *super-ego* и постоянно должен бороться с “сильными и весьма противоречивыми стремлениями. Его влечет страх оказаться слабым” [3, с.362].

Одна из важнейших концепций Франкфуртской школы, которая нашла отражение в работе Хоркхаймера и Адорно “Диалектика просвещения” (1947 г.), связанная с анализом феномена социальной деструкции. Авторы

так прямо и заявляют, что первый предмет их исследования – это "саморазрушение Просвещения". Если брать шире – они рассматривают ход Просвещения и шире, цивилизацию – как деструкцию, указывая на то, что принятый ранее человечеством путь совершенствования оказался путем самоуничтожения. Начавшаяся ими критика рациональности (а я бы сказал вслед за Робертом Музилем и феномена "рациоидности" в поведении индивида) приводит ученых к философским обобщениям и поиску путей выхода из ситуации.

Важнейшим в данном контексте является понятие инструментального разума, которое используется Хоркхаймером и соотносится с философией Нового времени, с учением Декарта о природе, в котором ставилась задача сделать человека хозяином и властелином природы. Инструментальный разум возникает в субъектно-объектных отношениях и человек сам, теряя свою субъектность, становится инструментальной вещью, управляемым инструментом. На этой основе и Хоркхаймер и Адорно и выстраивают, если так можно выразиться, пессимистическую модель философии истории, основанную на скептическом отношении к рацио и отождествлении его с мифом.

Разум в его прикладном, узком смысле, как пишет Хоркхаймер, в инструментальном контексте, можно представить как интеллектуальную способность к упорядочению, "действенность которой может усиливаться методическим применением неинтеллектуальных факторов, прежде всего осознанных и неосознанных эмоций". На самом деле, Разум никогда не руководил общественной реальностью, но сегодня его настолько "очистили", что даже способность судить о жизни людей, он если до конца и не потерял, то передал эту задачу (верно или неверно трактуемую) "санкции интересов, которые кроются в споре (столкновении)" [2, с.27-28]. И этим превратно понятым интересам, о которых в эмоциональных дискуссиях и спорах мы постоянно говорим, в общем-то, и отдан на откуп наш мир. Более того, культура и наука стали товаром. Все развитие индустриальной цивилизации связано с репрессивными тенденциями и именно становление инструментального разума способствует технизации культуры, всепроникающему влиянию идеологии и в конечном итоге господству авторитарной личности.

Итак, драма происходит в Германии 30-х годов и в Европе, а ученые выступают как свидетели эпохи. В этом плане франкфуртцев можно считать своеобразным "зеркалом" XX века. С растворением сознания в порожденной инструментальным разумом мифологии "исчезают опыт и способность его приобретать". Через духовную пассивность человека в новой экономике, из-за предельной концентрацию человека на деньгах и заработке, через упрощение жизни, в которой "редуцируется" сам духовный ап-

парат индивидов, сразу же получают шанс “прозрачные безумные идеи” и только появившись на горизонте, они экранизируются СМИ [2, с.215]. В тотальном обществе появляется феномен “Мега – уши” и “Мега – глаза”, которые следят за тобой. Наличие такого политического “уха” (реального или воображаемого, массового или единичного) делают осмысленными различные звуковые политические акции, идущие сверху вниз, официальные и неофициальные. Вывод напрашивается сам собой: исходя из тотальных притязаний инструментального разума, человек фактически разрушает богатство особенного.

Поделюсь здесь собственным воспоминанием. Находясь во Фрайбурге в 1995 г., я прочитал плакат о лекции, посвященной философии Теодора Адорно. И там была примерно такая сентенция: с Освенцимом заканчивается всемирная история. Тогда я не совсем ее понял. Но текст “Негативной диалектики” прояснил многое. Поставлено на конвейер убийство миллионов, совершенное всеобъемлющим и безжалостным аппаратом управления означало “наступления реального ада”. Парадоксально: но разрушение общественной природы, пик которого наступил в Освенциме, все еще мало волнует воображение человека. Тут-то и произошел “негативный скачок” диалектики превращения количества в качество. В лагерях, пишет Адорно, “умирал не человек, НЕ индивид, а экземпляр ...”. И далее: “Убийство народов – это абсолютная интеграция, тотализация, которая готовится всюду, где люди стали одинаковыми; на человека наводят лоск, его шлифуют (так это называется у военных) до тех пор, пока он – некое отклонение от понятия собственного абсолютного ничтожества, буквально не переплавляется” [4, с.469].

Если говорить о современности, здесь возникает тема высшей школы и авторитарной личности. Я лишь обозначу проблему. Главная интенция Франкфуртской школы – диагностика времени и анализ кризиса культуры в западном обществе. И этот кризис непосредственно коснулся, прежде всего, высшего образования. Вернувшись в 1950 г. в Германию, Хоркхаймер и Адорно обнаружили, что гносеологические и организационные корни нацизма в образовании остались, они, как говорят, несмотря ни на что существуют и подспудно продолжают влиять на интеллектуальную атмосферу в обществе. Не случайно, Хабермас позже напишет, что стиль интеллектуального мышления в Германии изменился лишь через 20 лет – в 1968/69 годах. Ученые задумываются над основополагающей проблемой – формированием “ответственных взрослых людей”. Они в частности считают, что зависимость культуры от промышленности ведет к насаждению культуры “поверхностной” (Halbbildung), препятствует расцвету образованной мысли, обрекая таким образом, на бесплодие любую попытку бороться с суеверием и авторитарными замашками. Они приходят к выводу,

что западногерманское высшее образование (на гуманитарных факультетах) теряет следы гуманистической традиции. А если говорить о состоянии высшего образования в Украине – не подготавливаем ли мы, зачастую, всем его стилем и организацией авторитарных личностей?

Критикуя разум Нового времени с позиций последовательного антипозитивизма, Хоркхаймер и Адорно выступали с практико-нравственной задачей так переустроить мир, чтобы он стал миром для людей. Критическая теория, как считали ее авторы, не должна останавливаться на метафизической гармонизации мировой истории, ибо любая метафизика истории интерпретировала бы страдания людей в момент движения к гармонии и тем самым запечатлевала бы их. Хоркхаймер подчеркивал, что любой прогресс в познании должен быть нацелен на то, чтобы сделать все, что объективно возможно, для конкретного счастья конкретных людей. В столкновении с исторической реальностью (возникновение тоталитарных систем, Вторая мировая война) критическая теория превращалась в критику инструментального разума.

Какая же существует альтернатива такому авторитарному стилю мышления и действия? Действительно, исследователи приходят к весьма неутешительным, можно сказать пессимистическим выводам, если перенести указанные процессы и на пласты культуры, и, прежде всего, учитывая феномен массовой культуры второй половины XX века, свидетелями зарождения которой они были. Определенную отдушину для человечества "франкфуртцы" видят в идее примирения, в отрицании горя как способе найти утешение и надежду в этой жизни, поскольку человек смертен. Идея примирения – идеалистический момент в критической теории.

Ведь что пугало самих "франкфуртцев" и их позднейших последователей? Всеобъемлющая критика тоже невозможна, она ведет к тоталитаризму. Эти соображения побудили Хоркхаймера и Адорно отойти от проекта критической теории общества и пойти путем философской рефлексии. Такова вкратце логика размышлений в их "Диалектике Просвещения". Вместе с тем отметим, что подобная крайне пессимистическая модель философии истории, основанная на скептическом отношении к Ratio и отождествления его с мифом, неприемлема для более позднего последователя Франкфуртской школы Юргена Хабермаса.

Важным для Хабермаса является обращение в частности Адорно к проблематике коммуникации в обществе. Например, мотив Адорно в том, что идентичность Я и "неповрежденнная интерсубъективность" – взаимосвязанные вещи, что нарушения в структуре личности возникают в сфере коммуникации и в ней же устраняются, несомненно, близкий мотив для Хабермаса - коммуникативиста. Он видит в этом попытку переместить фокус исследования с когнитивно-инструментальной области в сферу комму-

никативной рациональности. Хабермас при этом вводит *Коммуникативное понятие разума*, которое оставляет шансы для разумной деятельности индивидов.

Программную работу ученого “Теория коммуникативного действия” можно рассматривать в определенной степени как оптимистическую версию критической теории. Один из базовых подходов Хабермаса основывается на необходимости систематической критики идеологии. Подобный тезис в какой-то мере можно рассматривать в качестве продолжения проекта критической теории общества, начатого в трудах М.Хоркхаймера и Т.Адорно. Но в отличие от своих предшественников, ученый не разделяет их пессимистического диагноза современности, противопоставляя ему мотив Просвещения и видя в трудностях классического Просвещения не симптом его обреченности, а скорее необходимость его обновления путем пересмотра классического понятия рациональности. Теория коммуникативного действия, как представляется, акцентирует внимание на тех ресурсах жизненного мира, которые способствуют гуманистическому самоопределению индивида.

Исходя из тотальных притязаний инструментального разума, человек разрушил богатство особенного, но задача в том, чтобы, опираясь на коммуникативную сознание и коммуникативное действие поддержать открытость общества, заново воссоздав это богатство особенного, богатство и способность коммуникативно открытой личности к творческому общению через “привлечение Другого”. Причем привлечение означает здесь не включение в ряды «своих» и отграничение от кого-либо из “непохожих” Других. Скорее наоборот, такое привлечение “Других” означает, что границы коммуникационной общности оказываются “открыты для всех – в том числе и для тех, кто далек друг другу и желает таким оставаться” [5, с.48].

Разумеется, глубинное и более серьезное изучение наследия Франкфуртской школы в контексте проявившихся ныне авторитарных тенденций и поиска путей противодействия им в рамках возрождения гуманизма и осознанной внутренней свободы Личности еще впереди.

Литература:

1. Философский энциклопедический словарь. – Москва: СЭ, 1983.
2. Горкгаймер М. Критика інструментального розуму. – Киев: ППС-2002, 2006.
3. Адорно Т. Авторитарная личность. // Зарубежная социология (XX–начало XXI столетия. / Отв. ред. В.Г.Городяненко. – Донецк: Изд-во ДНУ, 2009б с.351-371.

4. Адорно Т.В. Негативная диалектика. – Москва: Академический проект, 2011
5. Хабермас Ю. Вовлечение другого. – Санкт-Петербург: Наука, 2001.

Представлена в редакцию
5 апреля 2014 года

UNELE ASPECTE ALE ILUMINISMULUI ÎN ȚĂRILE ROMÂNE

Nicolae LAIU
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Studii Politice şi Economice Europene „Constantin Stere”, Facultatea Relaţii Internaţionale şi Ştiinţe Politice
Doctor în istorie, conferenţiar

Cezar MÎNĂSCURTĂ
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Studii Politice şi Economice Europene „Constantin Stere”, Facultatea Relaţii Internaţionale şi Ştiinţe Politice.
Doctor în ştiinţe politice, conferenţiar

Ana DUBCOVEȚCHI
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Studii Politice şi Economice Europene „Constantin Stere”, Facultatea Relaţii Internaţionale şi Ştiinţe Politice.
Magistru, lector superior

În articolul prezentat sunt analizate unele aspecte ale mişcării iluministe din ţările române. O atenţie deosebită este acordată factorului influenţei ideologiei şi culturii occidentale asupra culturii statelor româneşti. Trăsăturile iluminismului european comportînd conceptele fundamentale elaborate şi promovate de reprezentanţii iluminismului se reduceau la egalitatea în drepturi şi suveranitatea poporului, toleranţa religioasă, dreptul la cultură, monarhie luminată sau republică iluministă încrederea în forţa raţiunii şi al ştiinţei. Este evidenţiată influenţa culturii occidentale prin răspîndirea literaturii, traducerilor, dezvoltarea învăţământului. Este evidenţiat aportul şi rolul Şcolii Ardelene în răspîndirea ideilor iluministe din Principatele române, activitatea iluministă a lui Gh.Asachi, C.Stamati, C.Negruzzi. Se menţionează prezenţa legăturii indisolubile a proceselor din Basarabia cu cele din Principate.

In this article are examined and analyzed some aspects of enlightenment movement from the Romanian countries. Special attention is paid to the factor of ideological influence and Western culture on Romanian states culture. European Enlightenment features having basic concepts elaborated and promoted by representatives of the Enlightenment were reduced to equal rights and sovereignty of the people, religious tolerance, the right to culture, enlightened monarchy or Enlightenment republic, confidence in the power of reason and science. It highlighted the influence of Western culture by spreading literature, translation,

development of education. The contribution and role of Transylvanian School in the spread of Enlightenment ideas from Romanian Principalities, enlightenment activity of Gh.Asachi, C.Stamati C.Negruzzi. It is mentioned presence of indissoluble link of the processes from Bassarabia with those of the Principalities.

Secolul XVIII în statele europene a fost numit Secolul Luminilor, care urma să accenuteze particularităţile unei epoci noi în istoria europeană, în cadrul căreia accentul era pus pe problema dezvoltării şi răspîndirii cunoştinţelor de carte, a culturii, a promovării ideologiei patriotismului naţional.

Iluminismul reprezintă un curent de gîndire și o mişcare de proporţii în domeniile ideologiei, filosofiei, culturii, moralei, istoriei, ştiinţelor naturii şi ale dreptului. Manifestările iluministe sunt îndreptate împotriva absolutismului din viaţa politică, ale dogmatismului ştiinţific şi religios, promovîndu-se principiul critic, bazat pe argumentele ştiinţifice şi obiective ale dezvoltării societăţii. Iluminismul îşi are aparenţa în societatea europeană în condiţiile destrămării societăţii feudale şi apariţiei unor raporturi noi, capitaliste, promovate de clasa burgheziei, care se afla în ascensiune. Momentul declanşării mişcării iluministe este considerat odată cu înfăptuirea revoluţiei burgheze din Anglia şi aprobarea de către parlament a „Declaraţiei drepturilor" în 1688.

Ideile iluministe s-au răspîndit într-un ritm susţinut în statele europene mai dezvoltate la perioada respectivă. Marii filosofi ai timpului au supus unei critici sistematice viciile societăţii contemporane lor pe toate domeniile (politice, religioase, sociale, economice, culturale, etc).

Trăsăturile iluminismului european se exprimau într-un caracter antifeudal, critic, revoluţionar, reformist, umanist, raţionalist, materialist. Conceptele fundamentale elaborate şi promovate de reprezentanţii iluminismului se reduceau la egalitatea şi suveranitatea poporului, toleranţa religioasă, dreptul la cultură, monarhia luminată sau republica iluministă. Conţinutul gîndirii iluministe constă în încrederea în forţa raţiunii şi în progres, în lupta împotriva superstiţiilor şi pledoaria pentru toleranţă, apărarea egalităţii dintre popoare şi indivizi într-un spirit antifeudal. În filosofia acestei perioade predomină mitul ştiinţei, imprimîndu-se în toate un caracter analitic şi critic avînd la temelie spiritul pozitivist.

Tendinţele principale erau:

1) *cea revoluţionară* realizată în Franţa prin revoluţia din 1789, urmărind scopul instaurării unei republicii iluministe.

2) *cea reformistă* promovată de Iosif al II-lea la Viena, avînd drept scop instaurarea unei monarhii luminate, sau constituţiei.

Ei toţi pledau pentru anularea privilegerilor feudale, limitarea privilegiilor monarhiei, acordarea de libertăţi sociale, politice și economice poporului.

Reprezentanţii iluminismului european pentru această etapă se prezentau în felul următor:

• În Franţa: Montesquie cu „Scrisori persane”; Voltaire cu „Brutus”; Zadig „Diderot”, „Călugăriţa”; Jean-Jaques Rousseau cu „Emil, Contractul social”; Beaumarchais cu „Bărbierul din Sevilla și Nunta lui Figaro”;

• În Germania: A.Lessing cu „Laocoon”, ”Nathan înţeleptul”, ”Emilia Galoti”;

• În Italia: C.Goldoni cu „Hangita”, „Bădăranii, Vico ştiinţa noua”;

• În Moldova: Dm.Cantemir cu ”Istoria creşterii şi descreşterii imperiului Otoman”; N.Milescu cu „De la Moscova la Pekin”;

• În Rusia: A.Radişcev cu „Călătorie de la Petersburg la Moscova”, etc.

În plan politic filosofii acceptă ca formă de guvernămînt monarhia, dar o monarhie limitată, care să respecte marile libertăţi fundamentale ca: libertatea individuală, libertatea de gîndire şi libertatea de exprimare. Persoana care se află la cîrma statului, în opinia iluminiștilor, urmează să-şi folosească puterea pentru binele poporului şi să realizeze reforme înspirate din ideile filosofilor. Spre deosebire de ceilalţi filosofi, Rousseau preconizează Democraţia şi Republica, dar crede că ele nu sînt posibile decît în statele mici, propovăduind egalitatea şi condamnînd proprietatea individuală.

Montesquie şi Voltaire acordă un rol politic important claselor instruite, apărînd proprietatea, pronunţîndu-se pentru egalitatea civilă în faţa legii şi a justiţiei. Ei apreciază în mod deosebit munca argicolă, care în opiniile lor constituie fundamentul oricărei bogăţii, și în acest context proprietarii de pămînt trebuie să ocupe un loc privilegiat în societate.

Este de remarcat faptul că reprezentanţii filosofiei iluministe, pe lîngă faptul expunerii tezelor social-politice, sau evidențiat şi ca talentanţi scriitori, manifestîndu-se în diverse genuri literare. J.J.Rousseau cunoaşte un succes răsunător prin publicarea romanului „La nouvelle heloise” în anul 1761; în Germania apare o amplă mişcare literară către anul 1770 care este reprezentantă de Schiller şi Goethe, iar Immanuil Cant prin publicarea lucrărilor „Critica raţiunii pure” 1781, şi „Critica raţiunii practice” 1788 are o influenţă dominantă în gîndirea filosofică a secolului XIX-lea.

În Anglia Daniel Defoe publică lucrarea „Robinson Crusoe”; Jonathan Swift „Călătoriile lui Guliver”; poemele lui Voung şi Macpherson; romanele lui Richardson şi Goldsmith capătă o răspîndire largă şi o apreciere înaltă.

În jumătatea a doua a secolului XVIII ideile iluministe pătrund în ţările române prin:

• filiera italo-austriacă în Transilvania, unde cărturarii apreciază rolul educaţiei, răspîndirea cărţilor, întemeirea şcolilor publice;

• prin filiera greacă sau rusă în Ţara Românească şi în Moldova, unde are loc un proces de apropiere faţă de iluminismul francez. Contactele Principatelor

Române au rămas întrerupte şi complicate, fiind dictate de ocupaţia otomană şi deci limitate la un grup restrîns de persoane din anturajul curţilor domneşti.

Circulaţia ideilor dinspre Europa către Principate s-a reluat după anul 1750 cînd s-au tradus în română din franceză „Cugetările" lui Oxienstiern. Cartea rămîne mijlocul privilegiat de difuzare a ideilor noi. Între anii 1851-1772 este publicată „Enciclopedia" în 33 de volume, autorii acestei publicaţii, Diderot şi d'Alembert propunînd un tezaur de cunoştinţe ştiinţifice şi tehnice ale timpului.

Apropierea Principatelor de Europa apuseană treptat a crescut pe căi directe şi îndeosebi pe cele indirecte. Boerimea din Principate învaţă franţuzeşte, se înmulţesc după anul 1774 secretarii particulari, medicii, profesorii, grădinarii, bucătarii, aduşi din Austria, Germania, Franţa.

Cunoaşterea limbii franceze a favorizat procesul stabilirii directe a contractelor cu literatura iluministă şi a stimulat pătrunderea ei în Principate. Tot mai bogate cu literatură occidentală devin bibliotecile boierilor a domnitorilor, care comandau cărţi în ţările apusene. La începutul secolului XIX cartea apuseană precumpănea categoric atît în bibliotecele particulare, cît şi în cele bisericeşti; la Stînca de pildă pe la 1820 biblioteca Rosnovenilor avea 493 de cărţi în franceză, 75 în greacă, 8 în germană. La Bucureşti catalogul Bibliotecii Mitropolei conţine 2275 titluri latineşti, 1497 franţuzeşti, 1278 italieneşti, 300 greceşti, 49 germane, 18 turceşti, 13 engelzeşti, 1 rusesc [1, p.122].

Un factor important la răspîndirea gîndirii iluministe în principate l-a avut şi realizarea traducerii operelor gînditorilor occidentali. Operele iluminiştilor europeni au fost traduse de români Matei Milo, Alecu Beldiman, Costache Negruzzi, Vasile Cîrlova, Gheorghe Asachi, Ion Heliade-Rădulescu.

Din Voltaire ei traduc mai întîi opera literară şi istorică: „Oreste, Memnon, Zaire, Brutus, Mahomed, Alzira" etc. În 1830 S.Căpăţineanu traduce „Consideraţii cu privire la mărirea şi căderea romånilor"; S.Mîcu traduce lucrările lui Baumeister „Logica", „Legile firei", „Metafizica"; V.Vîrnau traduce „Logica" lui Condillac şi tratatul lui Becaria „Despre delicte şi pedepse"; C.Conachi şi I.Contacuzino traduc din A.Pope „Essau on Man", influenţa cărei este resimţită şi în lucrările lui I.Tăutu, Gh.Asachi, C.Stamati, A.Hîjdeu etc. O largă răspîndire în Moldova au avut-o traducerile din Fenelon „Aventurile lui Telemac", Massillon, Marmontel, care veneau cu un şir de sfaturi pentru cei ce se aflau în fruntea statului. O atenţie sporită au acordat moldovenii ştiinţelor naturii, în special traducerii manualelor de geografie, fizică, etc. [2, p.40-47].

O contribuţie semnificativă la răspîndirea ideilor iluministe a avut-o dezvoltarea învăţămîntului în Principate, care a cunoscut o perioadă contradictorie, dictată de prezenta regimului turco-fanariot. Importante centre de răspîndire a ideilor iluministe au fost Academiile domneşti, întemeiate la Bucureşti în 1688 şi la Iaşi în 1707. În Principate învăţămîntul a cunoscut o dezvoltare lentă care,

necătînd la reformele din anii 1748 cele din 1776, urmate de cele din 1813 şi 1818, nu au schimbat esenţial starea de lucruri în sistemul de învăţămînt. Este adevărat că la începutul secolului XIX în Academiile domneşti se introduc cursuri în limba română, în special la anul 1813 la Iaşi Gh.Asachi introduce primul curs de inginerie, care alcătuiesc prima promoție de ingineri geometri din 1818. Asemănătoare cursuri au fost organizate la Bucureşti, unde ca profesor a activat inginerul Gh.Lazăr.

O formă importantă de manifestare a spiritului iluminist a fost interesul pentru tipărirea cărţilor. Dintotdeauna cartea a reprezentat instrumentul esenţial de răspîndire a culturii, deoarece ele răspîndesc şi afirmă caracterul unitar al culturii române, atît procentul de carte laică, cît şi cele bisericeşti, care au cunoscut o creştere continuă. Între anii 1700-1800 au fost tipărite 799 de cărţi, dintre care 617 în româneşte, iar 182 în greceşte, 9 latineşte și slavă. Între anii 1717-1750 cartea laică a reprezentat 15% din totalul tipăriturilor de carte, în anii 1790-1800 a crescut pînă la 53%, iar în perioada 1820-1830 a crescut pînă la 74,8% [1, p.124].

Se apreciază că numărul titlurilor de cărți tipărite între anii 1720-1820 este de peste 300. Circulaţia cărţilor se face cu o mai mare rapiditate, iar tirajele sunt din ce în ce mai mari, înlesnid răspîndirea lor ulterioară. Sute de cărţi tipărite în Moldova şi în ţara Românească au circulat în teritoriile Principatelor, constituind un simbol de seama al unităţii spirituale româneşti. De către români între anii 1700-1800 s-au tipărit 799 de cărţi dintre care 617 în româneşte, iar 182 greceşte, latineşte, slavă etc [3, p.5].

Spiritul iluminist în Principatele române se regăsește în diferite proiecte de reformă propuse de unii reprezetanţii din Moldova şi Muntenia: Dumitrache Sturdza, care propune realizarea unei societăţi aristo-democraticească, avînd la bază modelul englez; Vasile Mălinescu propune un proiect în favoarea ţăranilor; Ionică Tăutul a elaborat un document prin care se propunea înlăturarea domniilor fanariote.

Un proiect inspirat de ideologia iluministă este propus de Iordame Rosetti Rosnoveanu, care preconiza o refacere a economiei, constituirea forţelor armate după cucerirea de către Moldova a independenţei. Proiectul prevedea înlăturarea monopolului turcesc din Principate și asigurarea schimbului liber la exportul produselor.

Procesul modernizării Ţării Româneşti era propus Naum Rămniceanu prin publicarea unui tratat care preconiza limitarea puterii domnului, prin realizarea unei reforme a Constituţiei, recunoaşterea egalităţii în drepturi a tuturor cetăţenilor, înlăturarea privilegilor boiereşti convocarea unei „Adunări legislative”.

Iluminismul românesc în mare măsură se identifică cu Şcoala Ardeleană şi reflectarea acesteia în Moldova şi Ţara Românească. Ea reprezintă o mişcare

iluministă, socială antifeudală, culturală, politică şi ideologică pentru reforme sociale şi drepturi politice de la sfîrşitul secolului XVIII începutul secolului XIX. Programul politic al Şcolii Ardelene, este prezentat în Memoriul din 1791 întitulat „Supplex Libellus Valachorum Transsilvaniae" adresat curţii de la Viena prin care clerul, nobilimea, starea militară şi cetăţenească a naţiunii române din Transilvania au formulat o serie de revendicări referitoare la unitatea poporului român, latinitatea limbii române, egalitatea în drepturi cu celelalte naţiuni, romanitatea poporului român, continuitatea românilor în Dacia.

Activitatea Şcolii Ardelene cunoaşte mai multe etape importante:

- Prima etapă este o perioadă de pregătire, ilustrată prin activitatea episcopului Inochentie Micu-Clain, care sprijinindu-se pe Hronicul vechimii a Romano-Moldo-Vlahilor a formulat tezele fundamentale ale programului de acţiune pentru ridicarea culturală a românilor, respectarea drepturilor şi demnităţii lor. În rezolvarea acestor sarcini accentul era pus pe şcoala şi biserică considerate cele mai importante mijloace de culturalizare şi emancipare naţională.

- A doua etapă este cea reformistă, consumînd ca finalitate cu memoriul „Supplex Libellus Valachorum" 1791 caracterizată în plan filologic şi istoric printr-un latinism de extremă.

- A treia etapă a iluminismului românesc reprezintă un caracter mai popular şi mai cultural, avînd ca apogeu opera fundamentală a lui Ion Budăi-Deleanu „Ţiganiada", care se prezintă ca o sinteză artistică a ideilor iluministe din epoca respectivă.

Activitatea Şcolii Ardelene cunoaşte două direcţii principale ca:

1. **Direcţie socio-culturală**. Prima manifestare a unui pronunţat caracter iluminist, urmărind sarcina de emancipare maselor largi prin educaţie şi cultură realizînd scopul înfiinţării numeroaselor şcoli cu predare în limba română: Gh. Şincai a condus 12 ani şcolile române din Transilvania, iniţiind înfinţarea a 300 şcoli fiind implicat direct în alcătuirea şi editarea de manuale şcolare sau cărţi de popularizare a ştiinţei.

2. **Direcţie erudită**. A doua direcţie cuprinde activitatea în direcţia publicării tratatelor de istorie şi filologie care argumentează originea romană a poporului român. Cele mai importante lucrări istorice sunt: „Scurta cunoştinţă a istoriei românilor", „Istoria şi lucrurile şi Întămplările românilor" de S.Micu; „Hronica românilor şi-a mai multor neamuri" de Gh.Şincai; „Istoria pentru începutul românilor în Dacia" de P.Maior [4].

Aceste istorii argumentează o serie de idei referitoare la originea poporului român, continuitatea existenţei în acest teritoriu. Dintre lucrările filologice prin care este argumentată latinitatea limbii române menţionăm: Elemente linguale daco-romane „SIVE VALACHICAL" de S.Micu şi Gh.Şincai „Dialog pentru începutul limbii române între nepot şi unchi"; „Disertaţie pentru începutul

limbii româneşti” de P.Maior, „Lexiconul de la Buola” început de S.Micu şi continuat de P.Maior, „Temeiurile gramaticii româneşti” de I.Budăi-Deleanu.

În publicaţiile lor reprezentanţii Şcolii Ardelene au adus argumente istorice şi filologice privind originea latină a limbii şi a poporului român, continuitatea şi unitatea sa etnică.

Unul din principalii exponenţi ai iluminismului în Ţara Românească a fost Gh.Lazăr care se orientează către generaţia tînără, adresîndu-i chemarea de a-şi cultiva puterile spirituale în şcoala românească. El a pus bazele învăţământului naţional modern, care urmăreşte instruirea în limba română şi formarea unor deprinderi practice. Prin activitatea sa Gh.Lazăr a jucat un rol important în pregătirea generaţiei paşoptiste.

În Moldova principalul exponent al manifestării iluminismului a fost Gh.Asachi. Programul de activitate propus de Asachi era gîndit ca un întreg sistem cultural-educativ, organizat pe baze naţionale [5; 6]. El a argumentat concepţia progresistă şi patriotică asupra progresului ştiinţei şi a rolului şcolii, al învăţămîntului public în educarea şi propăşirea poporului. Principalele transformări social-politice propuse de Asachi au fost expuse şi realizate în creaţia literară şi activitatea practică. El a reuşit să publice nuvele istorice, poezii lirice, articole de publicistică, fabule, prin care afirmă că orice operă literară urmează a poseda o funcţie instructivă, să lumineze oamenii să fie de real folos societăţii.

Expunîndu-se la problema rolului individului în societate Asachi în mod deosebit evidenţiază şcoala, instruirea, educaţia – fapt care la determinat să intervină prin eforturi susţinute la îmbunătăţirea procesului didactic, asigurării cu manuale în limba maternă în pregătirea cadrelor. Un rol deosebit al lui Gh.Asachi a fost în procesul de iluminare a maselor a fost organizarea şi editarea diferitor publicaţii care şi-au adus aportul său la procesul de educare a maselor.

Constantin Stamati şi Costache Negruzzi prin creaţia lor literară şi activitatea lor publică şi-au adus aportul său la procesul de răspîndire a ideilor iluministe în rîndurile maselor prin aprecierea proceselor social-politice din Principate la începutul secolului XIX [5]. Necătînd la particularităţile mişcării iluministe din Basarabia, menţionăm în acelaşi rînd, prezenţa legăturii indisolubile cu procesele iluministe din Principate dictate de comunitatea istorică a dezvoltării social-politice, economice, culturale din lupta comună pentru eliberarea naţională.

Bibliografie

1. Georgescu V. Istoria românilor de la origini până în zilele noastre. – Bucureşti, 1992.
2. Bulgaru M. Gîndirea iluministă în Moldova: opinii şi realizări. - Chişinău: CE USM, 2001.
3. http//www.invatamromina.blogspot.com/2009/11/iluminism.html, accesat la 08.05.2014.

4. http://www.ecursuri.ro/cursuri-online/iluminismul-si-scoala-ardeleana.html, accesat la 26.07.2014.
5. Alexandrescu E., Gavrila D. Literatura română în analize şi sinteze. – Chişinău: Princeps, 2000.
6. Crăciun Gh. Istoria literaturii române. - Chişinău, 2004.

Prezentat la redacție
la 24 septembrie 2014

ДИАЛОГА КАК СТРАТЕГИЧЕСКОГО УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ КОММУНИКАТИВНОГО И МЕДИЙНОГО ОБЩЕСТВА

Евгений РОМАНЕНКО
Украина, г.Киев, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины
постдокторант кафедры государственной политики и управления политическими процессами, кандидат наук государственного управления

Dialogic interaction between the community and public authorities within the process of formation of contemporary public policy. This article examines dialogic interaction between public authorities and the community as a combination of social interactions which are carried out in the form of dialogue as a communicative instrument and analysis of reasons of its evolution.

Гарантией эффективности государственного управления в условиях развития современных информационных и коммуникационных общества является создание коммуникативный способ общественного и политического управления. Такой подход к пониманию коммуникативной политики должен служить демократизации и модернизации системы государственного управления современного постсоветского общества.

Важным компонентом осуществления коммуникативной политики является осуществление принципа прозрачности государственных органов, обеспечивающих регулярность и понимание эффективности, доступности, точности и полноты информации, которая бы установила определенный баланс коммуникативного взаимодействия между государственными органами и обществом. В этой связи важным вопросом остается также профессиональное информирование общественности, что она не превратилась на определенные информационные, структурные и организационные проблемы для деятельности органа государственной власти.

Высокий уровень открытости в правительстве может спровоцировать «искусственную демократизацию» их взаимодействия с общественностью так, что «они могут оказаться в красивом панцире из правильно выбранных (искусственно созданных) и соблазнительно выпущенных информационных приводов, которые ставят под сомнение эффективность своих информационных активов».

Анализ осуществимости соответствующих аспектов в рамках этого исследования обусловлен необходимостью разработки теоретических и методологических аспектов формирования и реализации коммуникационных проблем в процессе осуществления государственного управления. Таким образом, предпочтительное значение приобретает анализ сущности диало-

гического взаимодействия между органами государственной власти и общественностью, под которой следует понимать совокупность социальных интеракций, осуществляемые с помощью такого коммуникативного инструмента, как диалог.

Старая парадигма коммуникативного влияния общественности на государственную политику заменяется эксклюзивной практикой внедрения диалогических принципов в систему государственно-управленческой деятельности. Анализируя изменение методологических принципов в понимании роли диалога как стратегически важного условия развития коммуникативного общества, ученые указывают на новую «диалогическую онтологию общества, характеризирующую глубокую трансформацию властно-политических отношений» [1]; появление диалогичности высокого порядка в отношениях государство – гражданин [2]; осмысление новых форм диалогического дискурса, в том числе диалогических аномалий, как инструмента ограничения и ресурса развития межкоммуникативного взаимодействия органов государственной власти и общественности.

Структурной составляющей диалогического взаимодействия является диалог. В рамках данного исследования принципиально важно четко разграничивать контекст понимания диалога от таких форм, как полемика, разговор, беседа, дискурсивные требования к субъектам диалогической коммуникации, собственно сам дискурс, рациональное обсуждение. Методологический интерес для данного исследования составляют концепции коммуникативных триад «диалог – дискуссия – полемика» (А.И.Пригожин), «заинтересованная дискуссия – дискуссия – споры» (Б.Манен).

В системе государственно-общественного взаимодействия можно выделить следующие формы диалога: ***нейтральный*** диалог (который сохраняет определенную дистанцию между властью и обществом по актуальным вопросам); ***диалог-в-унисон*** (тесное коммуникативное взаимодействие общества и власти по поводу неотложных вопросов); ***диалог-дискуссия*** (взаимодействие, которое базируется на обсуждении нейтрально-абстрактной проблематики); ***диалог-событие*** (основывается на обсуждении личностно-бытовых вопросов, которые эмоционально остро переживаются партнерами) [3, с.50].

Согласно реализации коммуникативных потребностей, выделяют такие формы диалога, как: ***комплиментарный*** (характеризуется дефицитом определенной информации у общественности; с целью ее получения они вступают в коммуникативную интеракцию с органами государственной власти, различными группами общественности и политическими институтами); ***компетентивный*** (представляет собой конкуренцию мнений, интересов и пожеланий населения о процессах формирования государственной

политики); ***координативный*** (в рамках которого партнеры согласовывают свои интересы и потребности) [4, с.213].

По нашему мнению, в рамках системы государственного управления можно говорить о государственно-общественном диалоге, под которым мы понимаем интерсубъективный (межсубъектное взаимодействие) процесс многостороннего обмена информацией, имеющий государственно-управленческий смысл, направленный на выявление взаимных интересов, поиск точек соприкосновения между органами государственной власти и общественностью, согласования их целей, действий, стратегий формирования государственной политики. Именно в таком контексте концептуальный диалог должен обеспечить «открытость и взаимопонимание при урегулировании и координации действий по усилению сотрудничества общественности с органами государственной власти» [5, с.108].

Согласно приведенной выше классификации форм диалогов в сфере обеспечения коммуникативного взаимодействия органов государственной власти с общественностью, можно четко конкретизировать их функции в процессах формирования государственной политики. К таким функциям диалога целесообразно отнести: ***аффилятивную*** (обеспечивает определенное постоянство взглядов общественности в оценке содержания государственной политики и результативности принятых государственно-управленческих решений); ***интерпретационную*** (обеспечивает координацию потребностей и интересов общественности в направлении разработки основных приоритетов формирования государственной политики); ***диалог-интервью*** (с помощью интервью представители органов государственной власти (ключевые коммуникаторы от власти) предоставляют необходимую информацию общественности относительно содержания государственной политики); ***инструментальную*** (обеспечивает регулятивную макроинтенцию на уровне взаимодействия власть - общество); ***комментарную*** (обеспечивает интерпретацию определенных событий в сфере государственного управления); ***директивную*** (благодаря ей формулируются четкие требования к общественности относительно определенных параметров формирования государственной политики (например, «вы должны принять участие в выборах чтобы гарантировать демократическое будущее своего государства»); ***неконструктивную*** (введение в заблуждение), направленную на манипулирование общественным мнением; ***аргументативную*** (обеспечивает изложение аргументов относительно принятия определенных государственно-управленческих решений).

Традиционно под диалогическим взаимодействием понимается «согласованность иллокутивных (динамических, согласованных) намерений участников по удовлетворению их взаимных претензий» [6]; процесс осуществления иллокутивно вынужденных коммуникативных действий [7, с.37].

В соответствии с этим, по мнению М.М.Бахтина «коммуниканты, включаясь в диалог, вынуждены выполнять различные (языковые) неречевые действия, побуждать друг друга реагировать на них определенным образом» [6].

В то же время, следует учитывать и то, что диалогическое взаимодействие всегда предполагает «изменение состояния взаимодействующих объектов, которое характеризует асимметричность и неравенство участников диалога» [3, с.115]. Под асимметричностью подразумевается несоизмеримость, несовпадение позиций между коммуникантами, которая образуется в результате их взаимного влияния. Несоизмеримость напрямую зависит от процесса диалогического взаимодействия, в рамках которого отсутствует паритетность взаимного влияния между людьми или институтами. В результате этого в процессе диалогического взаимодействия «центр тяжести может переходить от одной стороны в другую», от органов государственной власти к общественности и наоборот. По мнению А.Этциони, «диалогическое взаимодействие не просто происходит, оно постоянно рождается, эффект незавершенности приводит к актуализации побуждения, поиска средств реализации, завершенности идей, коммуникативного равновесия (прегнантности), а это значит, что у кого есть аргументы, тот и влияет на диалог и процесс поиска истины» [8].

В системе государственно-управленческой и государственно-общественной практики чрезвычайно важна паритетная активность как органов государственной власти, так и общественности, которая должна привести к минимизации диалогической асимметрии. Чтобы минимизировать диалогическую асимметрию, следует придерживаться соответствующих коммуникативных конструктов:

• диалогическое взаимодействие должно базироваться на паритетных отношениях;

• основным принципом диалогического взаимодействия должно выступать доверие;

• в пределах диалогического взаимодействия должен происходить интерактивный обмен информацией, на основании которой должно формироваться содержание государственной политики;

• диалогическое взаимодействие должно базироваться на совместном обсуждении актуальных тем.

Эти коммуникативные конструкты позволяют уравнять позиции органов государственной власти и общественности в процессе построения диалогических отношений, а на этом основании выработать оптимальную формулу коммуникативного сопровождения процессов формирования государственной политики. В данном отношении речь идет о диалогическом взаимодействии между органами государственной власти, «различными

политическими партиями, движениями и даже отдельными людьми» [9, с.6].

Анализируя предметную направленность диалогического взаимодействия органов государственной власти и общественности, А.Л.Журавлев выделил три основных парадигмы ее понимания:

1. ***Объектная*** (реактивная), когда общественность рассматривается в качестве пассивного объекта воздействия на внешние условия формирования государственной политики и как продукт этих условий.

2. ***Субъективная*** (акциональная), которая исходит из активности общественности относительно процессов формирования государственной политики и которая осуществляет на нее преобразовательное влияние.

3. ***Субъект-объектная*** (интерсубъектная или диалогическая), которая рассматривает общественность как открытую систему и которая находится в постоянном взаимодействии с органами государственной власти, обладая внутренними и внешними регуляторами относительно влияния на них [10].

В контексте теоретико-методологического анализа диалогического взаимодействия органов государственной власти и общественности особый интерес представляет концепция М.В.Казариновой, в рамках которой обоснованы следующие модели:

• ***линейная*** (характеризует диалогическое взаимодействие как форму передачи и приема информации, в процессе которой ее отправитель кодирует идеи и чувства в определенный вид сообщения, а затем отправляет его, используя при этом соответствующий канал: речь, письменное сообщение;

• ***интерактивная*** (предусматривает поочередное воздействие партнеров в процессе коммуникации, который превращает ее линейную схему в циклическую, которая обеспечивает налаживание между ними обратной связи);

• ***трансакционная*** (предполагает процесс одновременного отправления и получения сообщений между коммуникантами). Фактически, это диалогическое взаимодействие в режиме реального времени, когда партнеры имеют возможность влиять друг на друга, корректировать свои действия в соответствии с таким влиянием, формировать собственное представление о событиях [11, с.16].

При анализе диалогического взаимодействия важно, с одной стороны, учитывать его иллокутивный характер, указывающий на динамичность его развертывания, системное и перманентное изменение взглядов, интересов, контекстов, с другой стороны, – их согласование в процессе определенного диалога. Фактически, речь идет о том, что в условиях диалогического взаимодействия происходит обмен репликами и изменение коммуникатив-

ных ролей. Процессуально это происходит так: «адресант выстраивает первую, инициативную реплику, выражая прежде свое коммуникативное намерение и эмоциональное состояние, которое соответствует его социальной и психологической роли, и, пользуясь совместно с другими коммуникативным кодом, влияет на него или сообщает ему новые знания (тем самым изменяя мир знаний партнера), или побуждает его к определенным действиям» [12, с.44].

Одним из компонентов диалогического взаимодействия является контекст. Его реализация имеет различные формы, среди которых и такие, как: вербальная, невербальная, историко-культурная, психологическая, социальная, политическая. Это свидетельствует о том, что «любая информация всегда контекстуальна, происходит при определенных условиях, которые влияют на характер ее протекания ... Контекст – это не статическое дополнение к коммуникативному процессу, это – динамическая система, которая меняется по мере развития коммуникации» [13]. Анализируя контекстность диалогического взаимодействия органов государственной власти и общественности, следует обратить внимание на ее ментальный аспект. Этот аспект актуален и для оценки общественностью содержания государственной политики, на которую влияют «знания конвенционально закрепленных стереотипизированных норм общества, к которым она принадлежит» [13].

Параметры диалогического взаимодействия органов государственной власти с общественностью должны осуществляться на паритетных принципах, гарантируя полное равноправие для ее участников путем перехода «от вертикальных отношений господства – подчинения к горизонтальному взаимодействию в режиме *teamwork* с его сменой ролей тех, кто осуществляет власть, и тех, кто ей подчиняется» [14].

Это исследование представляет собой попытку заполнить вакуум в теоретическом понимании и обобщении теоретических, методологических, практических и прикладных проблем формирования и реализации коммуникативной политики современного государства. Предлагаемое применение основных проблемных аспектов реализации коммуникативной политики позволяет использовать государственными органами изменение методологических принципов понимания диалога как стратегического условия развития коммуникативного и медийного общества, параметры коммуникативного конструкта, который способен противостоять асимметрии и парадиалогичности в системе государственного управления.

Литература

1. Esquith S.L. (ed.). Political Dialogue: Theories and Practices. – Amsterdam - Atlanta, GA: Rodopi, 1996.

2. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. / Пер. с англ. Общ. ред. В.И.Аршинова, Ю.Л.Климонтовича и Ю.В.Сачкова. – Москва: Прогресс, 2006.
3. Бубнова Г.И. Текстовые категории устного спонтанного диалога. // Вопросы системной организации речи. – Москва: Наука, 1987, с.46-105.
4. Frank W. Taxonomie der Dialogen Types. // Sprachtheorie, Pragmatic, Interdisziplinases: Akten des 19. Linguisten Kolloquims Vechta. Lund, 1985, c.201-258.
5. Конфликты и диалог политических культур в современной России. Сер. «Монографии», вып. 14. / Под ред. А.В. Глуховой. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2005.
6. Бахтин М.М. Эстетика словесного творчества. [on-line] http://www.runivers.ru/lib/book6226/142216/ (цит. 13.03.2014).
7. Остин Дж.А. Слово как действие. [on-line] http://www.classes.ru/grammar/159.new-in-linguistics-17/source/worddocuments/_1.htm (цит. 13.03.2014).
8. Etzioni A. Moral Dialogues in Public Debates. // The Public Perspective, 2009, vol.11, No.2, c.27-30.
9. Баранов А.Н., Казакевич Е.Г. Парламентские дебаты: традиции и новации. // Новое в жизни, науке и технике. Сер. «Наука убеждать – риторика». – Москва, 2011, №10, с.33-43.
10. Журавлев А.Л. Совместная деятельность как объект социально-психологического исследования. // Совместная деятельность: методология, теория, практика. – Москва: Наука, 2008, с.19-36.
11. Казаринова Н.В. Теория межличностного общения как междисциплинарное знание. // Куницына В.Н., Казаринова Н.В., Погольша В.М. Межличностное общение. Учеб. для вузов. – Санкт-Петербург: Питер, 2001, с.12-29.
12. Баранов Н.А., Крейдлин Г.Е. Иллокутивное вынуждение в структуре диалога. // Вопросы языкознания, 2010, №2, с.39-57.
13. Barber B.R. Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy. // Political Science Quarterly, 1998–1999, vol.113, No.4, c.573-589.
14. Munch R. Dynamik der Kommunikationsgesellschaft. - Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2005.

Представлена в редакцию
19 апреля 2014 года

COMPARTIMENTUL
GUVERNAREA POLITICĂ SI ADMINISTRAREA PUBLICĂ

DIMENSIUNI LEGALE ÎN CONTEXTUL DEZVOLTĂRII UNUI MEDIU FAVORABIL PENTRU SOCIETATEA CIVILĂ

CAROLINA BUDURIN-GOREACII
Republica Moldova, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative, Catedra Limbi Străine Aplicate
Lector, magistru în Ştiinţe Politice, doctorandă

Civil society is the part of society that includes all governmental relations and public institutions that express different values, interests and needs of the people. As an alternative source of influence, civil society institutions remove the state power's monopoly, making the state apparatus to serve the interests of the people and citizens. As non-governmental organizations, social movements or group of interests, civil society institutions control the actions of state and promote the equality all citizens before the law.

Thus, the purpose of this article is to explore the notion of an 'enabling environment' for civil society, to determine the importance of developing a favorable legal framework and the mechanisms of civil society institutions consolidation. We aim also to analyze the current legislation role on mobilizing citizens, developing internal organization structure of NGOs and shaping the public opinion.

Under this consideration there will be examined the limitations of legal approaches and its practical dimensions that determine the operational context for civil society. We focus on presenting the three main forms of „enabling environment": existence, expression and engagement of civic society institutions. Analysis of the 3Es produces five critical outcome domains – association, resources, opinion, information and negotiation – that are significantly affected by legislation. For each domain, a set of ideal legal conditions is described.

Viața asociativă a cetățenilor poartă mai multe forme. În uzanţa comună aceasta include sectorul trei sau de voluntariat, organizațiile non-guvernamentale, organizațiile non-profit, mişcările sociale ale societății civile [16, p.5]. Indiferent de formele lor, angajarea civică constituie energia și forța cetăţenilor simpli care acționează împreună pe arena publică şi atrag atenţia politicienilor, reprezentanţilor publici, jurnaliștilor și comunităţii de afaceri. S-ar putea vorbi de o redeșteptare sau „re-descoperire " a drepturilor, rolurilor, responsabilităților și capacităților cetățenilor care acționează în mod colectiv ca agenți ai schi-

mbării în calitate de fundații, asociaţii și instrumente independente conectate la nivel local, regional şi internaţional [10, p.37].

Interesul pentru viața civică este un fenomen relativ recent. Cercetătorii atribuie reapariția societății civile ca un concept şi teren de cercetare după căderea Uniunii Sovietive [7, p.86]. Analiştii susțin că acest fenomen a fost rezultatul acțiunilor cetățenilor nemulțumiți de regimul exisent la acel moment.

În prezent, abordarea dominantă favorizează o perspectivă relativ nouă asupra conceptualizării termenului de societate civilă, rolului şi domeniilor sale prioritare de activitate. Se presupune un rezultat pozitiv, un model „armonios" a acțiunilor societății civile și relațiilor sale cu instituțiile statului și sectorului de afaceri [14, p.25].

Pentru scopurile noastre, este suficient să definim societatea civilă ca o arenă instituțională între familie și stat „în cazul în care sectorul privat devine public și iar cel social-politic". Instituţiile societății civile sunt o categorie largă, care acoperă toate formele non-profit din viața asociativă civică, construite și reglementate de către cetăţeni în mod liber. Intențiile lor sunt la fel de diverse ca și imaginația umană, precum și interesele comune care pot fi evocate [6, p.310].

Recunoscînd în același timp importanța altor factori și forțe care modelează condițiile de funcționare ar trebui să ne focusăm atenția asupra dimensiunilor legale ale unui mediu favorabil pentru instituţiile societăţii civile. Doar atunci cînd această întrebare va avea au răspuns vom reuşi să identificăm condițiile legale ideale de evaluare privind funcţionalitatea instituţiilor societății civile. Cu toate acestea, înainte de a începe această discuție, este important să semnalăm cîteva rezerve majore în adoptarea unei viziuni predominante sau exclusiv „legale" asupra definitivarea unui „mediu favorabil" propriu zis [17, p.19].

Limitile unei abordări juridice

Mulți factori determină mediul în care instituţiile societăţii civile se confruntă şi o crează. Caracteristicile socio-culturale, sistemul politic, structurile economice, diviziunile instituționale ale forţelor de muncă, tradiţiile, valorile, precum și convențiile internaţionale, normele juridice naţionale-toate fomează configurațiile instituţiile societăţii civile şi viața civică [13, p.18].

Există şi alte caracteristici care sunt prevăzute în hotărîri, în care se stipulează că un guvern are dreptul și obligația să le respecte și să le pună în aplicare. Cu alte cuvinte, există o limită, în măsura în care legile și hotărîrile pot acționa de sine stătător ca o modalitate de a defini mediul, sau limitele unei arene civice. De asemenea, condițiile legale nu pot determina de sine stătător comportamentele și relațiile în cadrul comunității instituţiilor societăţii civile sau să reglementeze relaţiile sale peste hotarele sale.

O primă limitare este că există momente și condiții în care interesul cetățenilor nu se reduce doar la o recunoaștere legală, deoarece legislația este intenţio-

nată să protejeze interesele oamenilor, să interpreteze manipularea sau abuzul politic. Această condiție este un produs comun al regimurilor politice corupte sau represive care prezintă adesea o legătură strînsă între afaceri și politică. Cu alte cuvinte, cadrul instituțional în care este creată și aplicată legea nu asigură în mod necesar un proces egal și echitabil [1, p.32]. Deseori aceastea nu oferă motive evidente pentru ca cetățenii să aibă încredere în cei care dețin puterea [3, p.29].

O altă limitare reprezintă afirmaţia precum că legea poate schimba comportamentul social și să creieze relații de încredere între grupuri civice, să aderare la normele publice și să asigure respectul față de alte tipuri de instituții, cum ar fi guvernele și întreprinderile. Acest rezultat ar putea avea loc, eventual, în cazul în care societatea în cauză are o cultură juridică puternică, cu o înțelegere publică rezonabilă și dezbateri suficiente cu privire la legislație. Respectul este mai puțin probabil în cazul în care legea nu reflectă pregătirea legislativă adecvată privind implicarea proceselor publice. Este, de asemenea, mai puțin probabil în cazul în care condițiile legale sunt mai puțin importante în societăţile tradiţionale [11, p.521].

„Interacțiunile reciproce ale oamenilor, fie ei săraci, proprietari, comercianți, cămătari, funcționari de stat, membri ai consiliului local, elite locale, politicieni, soți, finantatori, educatori și angajatori – acestea nu sunt reglementate în principal de legile țării, ci de normele sociale care dictează locul şi rolul fiecăruia într-o anumită sferă socială, politică, economică sau culturală. Aceste norme deţin interconexiunea întregului edificiu al societății și guvernării într-o ordine umană” [4, p.14].

Cu alte cuvinte, limitele sectorului neuvernamental sunt produsul convențiilor și al tradiţiilor sociale la fel ca şi reglementarea juridică. Această realitate creează dificultăți operaționale pentru guvernele și instituțiile inter-guvernamentale care încearcă să promoveze reforme legislative pentru a îmbunătăți contextul instituţiilor societăţii civile.

Un alt dezavantaj provine de la modul în care legea este destinată să reflecte şi să controleze politica publică. Legile deseori stabilesc un cadru legal de drepturi, obligaţii și proceduri. Acestea se referă la definiția, interpretarea și aplicarea legilor în politicile publice și practicile guvernamentale, care pot crea o marjă de manevră enormă între articole şi alineate a legilor. Prin urmare, în preambul / prevederi generale/dispoziţii finale deseori sunt menţionate elementele admisibile şi interzise ale fenomenului vieții asociative civice. Legislaţia ca un cadru poate avea mai multe căi de direcţionare (planuri de acţiuni, mecanisme, strategii anexate la legi) care poate prezenta o analiză mult mai profundă decît legea în sine.

Ca să rezumăm, legislația, în sensul său larg ar trebui să creieze întotdeauna un mediu favorabil pentru instituţiile societății civile, iar modificările în legi tre-

buie să fie efectuate cu mare prudenţă. Propunerile într-o astfel de direcție trebuie să fie evaluate în funcție de condițiile instituționale specifice - de exemplu, tipul de regim politic și nivelul de independență al justiției, accesibilitate și eficiență care produc efecte directe asupra mobilizării angajării civice [2, p.73].

De ce avem nevoie de un mediu favorabil?

Mai întîi de toate at trebui să discutăm despre contribuția cadrului legislativ asupra creării unui mediu pentru funcţionarea instituţiilor societăţii civile. În opinia noastră, există un răspuns rezonabil direct la această întrebare. Vom analiza trei elemente majore, şi anume: existența, exprimarea şi angajarea instituţiilor societăţii civile, care vor fi explicate în continuare.

O condiție pentru existenţa sectorului nonguvernamental este prezența instituţiilor societății civile fie ele formale sau informale. De obicei, legea stabilește condițiile și limitele care trebuie să fie îndeplinite pentru ca o instituţie a societăţii civile să existe în mod oficial. Dar funcţionarea legii presupne condiţionarea a doi factori care deseori se află în tensiune reciprocă. Primul se referă la un set de drepturi individuale înscrise în convențiile internaționale și constituția țării. Al doilea presupune ideologia care alimentează reprezentanţii puterii politice.

Aceste caracteristici determină de obicei mediul spațiului civic. Mai mult decît atît, natura spațiu asociativ este condiționat de istoria și prevalența sistemelor de valori, care stabilesc normele de comportament, criteriile de responsabilitate între stat și cetățeni, precum și condițiile în care guvernele se conformează. Împreună, conceptul privind drepturile inalienabile și regimul democratic stabilesc un cadru fundamental în care cetățenii pot acționa împreună. Într-adevăr, o funcție importantă a proceselor politice este de a defini ceea ce este public și ceea ce este privat, ceea ce este individual și ceea ce este colectiv.

Prin urmare, o problemă critică pentru existenţa instituţiilor societăţii civile o constituie procesele prin care cetățenii înșiși controlează ceea ce este definit spațiu public și privat și influenţează supravegherea și controlul exercitat de către organismele publice în numele lor.

Politica democratică se dorește să se asigure că cetățenii au un cuvînt semnificativ de spus în stabilirea obiectivelor asociative, scopurilor și paşilor de acțiune colectivă.

În final, un element semnificativ privind existența sectorului neguvernamental ţine de natura informativă. Aceasta se referă la diversele surse și canale de informare. Este mijlocul în care nivelul de alfabetizare și mass-media joacă un rol esențial, în ceea ce privește accesul la educație și la condiții legale de difuzare a informaţiei transparente.

a) **Exprimarea instituţiilor societăţii civile.** Un element important al structurării instituţiilor societății civile îl reprezintă aplicarea potențialul uman

în toate formele sale diverse. Nu există nici o limită teoretică a imaginaţiei umane. Cu toate acestea, indiferent de tipul lor, odată ce pragul asociativ este traversat, sarcina imediată este de a obține capacitățile necesare pentru a acționa în mod colectiv, care să exprime realizarea scopului (lor) stabilite.

În viaţa neformală a sectorului asociativ, resursa de bază o constituie disponibilitatea angajării oamenilor, timpului și efortului dedicat în mod voluntar.

Eforturile voluntare necesită disponibilitate de timp. Această resursă variază enorm între indivizi și grupuri. De exemplu, pentru oamenii din ocuparea formală a forței de muncă, legea poate stabili limite pentru cantitatea de ore prevăzute la serviciu, astfel încît ca aceştia să poată determina timpul disponibil pentru interesele personale. Legea poate încuraja, de asemenea, voluntariatul prin acordarea unor stimulente întreprinderilor pentru angajați în a se implica în activități de voluntariat pentru beneficiul public [15, p.19].

Pentru asociațiile neformale, în plus față de efortul voluntar, expresia poate fi bazată pe capacitatea membrilor de a face contribuții financiare. Această capacitate este determinată de nivelul venitului disponibil. Ca urmare, resursele de a acționa sunt de obicei distribuite foarte inegal între grupurile sociale și clasele economice. De obicei, neuniformitatea favorizează categorizarea intereselor comune care pot sau nu fi ameliorate prin măsuri de redistribuţie a politicilor publice.

Pentru instituţiile societății civile formale care se bazează pe personalul plătit, constrîngerile de timp sînt acoperite de necesitatea mobilizării resurselor financiare. Aici legile formează „economia” prin colectarea de fonduri din donații, proiecte finanţate de către părțile terțe sau prin autogenerare de resurse. Stimulente comune le constituie scutirile de taxe pentru cei care fac donații, scutirea de taxe pentru unele oranizaţii nonguvernamentale (cum ar fi taxa cu valoarea adăugată) pe transferuri și servicii, sau veniturile obținute din activitatea economică.

În toate cazurile, provocarea este de a avea acces la surplusurile economice și de a controla utilizarea lor. De obicei, legile pot prescrie utilizări acceptabile ale fondurilor mobilizate de către ONG-uri, precum și să încurajeze sau să direcționeze aplicarea lor către grupurile ţintă și beneficiarii direcţi. Legile, de asemenea, pot defini drepturile instituţiilor scoietăţii civile de a accesa resursele publice din bugetele guvernamentale și a oferi stimulente pentru unele activităţi de susţinere a eforturilor civice responsabile de dezvoltarea socială.

În concluzie, vom menţiona că există multe aspecte legislative care condiționează capacitatea instituţiilor societății civile de a se exprima. O concentrare tipică pe regimuri fiscale favorabile constituie unul din mulţimea de aspecte de drept care permit mobilizarea sectorului neguvrnamental.

b) **Angajarea instituţiilor societăţii civile.** Capacitatea instituţiilor societății civile de a se exprima este o condiție necesară pentru crearea unui mediu

favorabil. În acest caz, cerința este ca instituţiile societății civile să negocieze între ele și cu celelalte instituții majore ale societății (statul şi piaţa) care operează pe baza unei logici interne diferite. Pentru stat, logica instituțională este una de raționalizare și reglementare a activității umane, în timp ce pentru sectorul economic este importantă acumularea și mobilizarea efortului economic uman. În acelaşi timp, instituţiile societăţii civile sînt determinate de mai mulți factori, cum ar fi convențiile, normele pentru consultare și contestare sau mobilizare populară.

Un interes special în angajarea instituţiilor societăţii civile o constituie participarea şi controlul asupra modului în care societatea și activitatea umană este condusă sau administrată. În acest context, o contribuție esențială a legii este să definească drepturile și procesele care să asigure accesul adecvat și echitabil, participarea și influența pe întreg spectrul grupurilor de interese (politice) pe care instituţiile societăţii civile o conține sau reprezintă ca procese ale sistemului politic total.

Schița de mai sus, sugerează „etapele permise" în vederea atingerii unui sector mobil cum este societatea civilă. În practică, în țările din întreaga lume sectorul asociativ poate rareori să fie localizat la unul sau alt punct de progres. Realitatea este mult mai subtilă și complexă. De exemplu, de obicei, instituţiile societăţile civile se dedică asigurării bunăstării cetăţenilor și completării serviciilor de stat care sunt mai bine tolerate și încurajate decît factorii de influență.

Prin urmare, în orice țară anumite tipuri de instituţii ale societăţii civile se pot bucura de un mediu relativ care le permite sistemul de guvernare spre deosebire de alte sectoare care sunt controlate dacă nu reprimate în mod activ de stat [9, p.51].

Un merit a analizei celor 3E este că ele creează un cadru instituțional orientat spre stabilirea criteriilor de evaluare a condițiilor legale. Bazîndu-ne pe discuția de mai sus, în cele ce urmează vom face referință la asigurarea unui cadru legislativ care ar arăta și ar oferi o abordare a evaluării sale.

Măsurile și condițiile legale pentru un sector nonprofit mobil

Legea, prin natura sa, este extrem de complexă. Mai mult, prevederile legale care afectează organizațiile non-profit pot fi răspîndite pe scară largă în sistemele juridice naționale, și este foarte posibil ca prevederile aparent încurajatoare într-un singur act legal să fie contramandate de prevederi restrictive în altul. Oricine care caută să analizeze impactul legii asupra dezvoltării unor anumite structuri sociale și economice, prin urmare, trebuie să procedeze cu mare atenţie.

În plus față de procesele privind viziunea legală, este important să recunoaştem faptul că legile care afectează sectorul neguvernamental au un fenomen distributiv [5, p.73].

Ele sunt răspîndite în peisajul legal și nu sunt neapărat în concordanță reciprocă de a permite sau constrînge mediul nonguvernamental. Prin urmare, decît să stabilim conținutul preferat de legi individuale, o perspectivă mai integrată este să determinăm dacă impactul lor combinat sau interactiv ar trebui să se răsfrîngă asupra instituţiilor societăţii civile. O modalitate ca acest lucru să se întîmple ar consta în încadrarea problemei în termeni de rezultate preferate, ideale şi legale. Această sarcină poate fi realizată prin utilizarea analizei anterioare pentru a determina domeniile relevante, importante pentru mobilizarea instituţiilor societăţii civile în care legile sunt distribuite [20, p.41].

Domenii privind mediul favorabil și condiții legale

Un set condiții legale pot fi propuse pentru fiecare domeniu. Atunci este posibil să se pună întrebări care să permită o evaluare integrată a situației juridice din punctul de vedere al instituţiilor societăţii civile înseşi [12, p.48].

Acest lucru este avantajos pentru că în fiecare domeniu, în ciuda intenţiilor lor individuale, legea și politicile pe care le întruchipează într-un mediu cumulativ scontat și neprevăzut afectează sectorul neguvernamental din viața reală. Pe de altă parte, această abordare permite să evaluăm impactul diverselor legi care sînt grupate și evaluate din punct de vedere al „impactului asupra mediului guvernamental”. Mai jos menţionăm cele cinci domenii:

- Asocierea
- Mobilizarea resurselor
- Opinie
- Informare și comunicare
- Negocierea

Următoarele paragrafe analizează sistematic cadrul legislativ în ceea ce privește condițiile ideale care ar trebui să fie create, în ceea ce privește comportamentul secotului asociativ.

Asocierea. Condițiile legale ideale pentru o viața asociativă mobile sînt întruchipate în activităţile instituţiilor societăţii civile care ar trebui să aibă următoarele caracteristici:

1. Garantarea libertăţii de asociere a tuturor cetățenilor pentru toate scopurile civice la toate nivelurile socio-politice, limitate doar de constrîngerea de a nu produce pagube celorlalţi.
2. Asigurarea coerenței în prevederile legale care afectează crearea sectorului neguvernamental costuri şi proceduri minime necesare acestui lucru.
3. Eliminarea tuturor restricțiilor cu privire la inițiativele instituţiilor societăţii civile pentru a se extinde, dezvolta şi consolida poziţiile sale.

Mobilizarea resurselor. Discuția anterioară sugerează că, în ceea ce privește resursele necesare pentru o funcționare eficientă, interpretarea și aplicarea lor trebuie să:

1. Recunoască și să încurajeze acțiuni colective responsabile din punct de vedere social.
2. Încurajeze din punct de vedere fiscal instituţiile societăţii civile şi să dezvolte bazele economice pentru auto-sustenabilitate, în cazul în care cerințele privind responsabilitatea publică și transparența nu sunt mai complictate decît cît sînt cerute de entitățile juridice și statul însuși.
3. Încurajeze din punct de vedere fiscal donațiile individuale și corporative.
4. Încurajeze din punct de vedere fiscal rolurile instituţiilor socităţii civile care produc beneficii publice.
5. Asigure scutiri care reduc costurile de dezvoltare organizaţională internă a instituţiilor societăţii civile.
6. Prevină interferența statului cu transferurile financiare între cetățeni și ONG-uri pentru toate scopurile civice.

Opinie. Situația juridică trebuie să permită instituţiilor societăţii civile nu doar să vorbească, ci, de asemenea, să fie auzite de către alții, în special de către alte instituţii ale societății civile, organizații politice, departamente guvernamentale, agenții și corporații. Condițiile legale ideale pentru funcţionarea acesteia sunt:

1. Garantarea și asigurarea libertăţii de exprimare.
2. Asigurarea dreptului la accesul și utilizarea mass-mediei publice.
3. Asigurarea dreptului de a participa la procesele care afectează ordinea publică și spațiul public.

Informare și comunicare. În afară de condițiile sociale și de infrastructură importante - cum ar fi alfabetizarea și sisteme de comunicații - condițiile legale care au un impact asupra generării și schimbului de informații ar trebui să:

1. Asigure acces deschis, în timp util și adecvat cu privire la informațiile care afectează domeniul public.
2. Prevină monopolul cu privire la sursele și canalele care generează și diseminează informații, în special prin mijloace de comunicare în masă.
3. Prevină restricțiile cu privire la generarea și diseminarea informațiilor ale activităților ideilor şi opiniei instituţiilor societăţii civile.
4. Asigure canale de comunicare nelimitate între persoane.
5. Excludă orice restricții cu privire la interacţiunea ONG-urilor între ele cu publicul larg.

Atunci cînd are loc evaluarea, răspunsurile ar trebui să fie cele care indică dacă accesul la informații, în special cu privire la domeniul public, este accesibil, comprehensiv și potrivit atît pentru non-analfabeți, cît și cercetători [19, p.60].

Negociere. Termenul de mai sus este menit să îmbrățișeze ideea că instituţiile societății civile sunt actori esenţiali și legitimi pe arena publică. Acesta inc-

lude „negocierea”, prin mobilizarea publică, precum și angajarea în dezbateri publice, care iau parte la procesele de guvernare și așa mai departe. Într-o situație ideală, condițiile legale ar fi:

1. Definirea și permiterea aranjamentelor unde ideile contradictorii despre binele public pot fi avansate și negociate.
2. Asigurarea libertăţii la întrunire.
3. Codificarea drepturilor la participare și supraveghere a proceselor politice și de luare a deciziilor cu privire la domeniul public și alocarea de resurse publice.

Recunoscînd fenomenele deja discutate, revizuirea de mai sus sugerează o gamă largă de prevederi constituționale și legale care determină „amploarea” şi „profunzimea” instituţiilor societății civile într-o țară, precum și autonomia și mobilitatea lor. În plus față de drepturile fundamentale ale omului, aceste domenii îmbrățişează legislația referitoare la stabilirea, funcţionarea şi acesul juridic; recunoașterea formelor asociative și a responsabilității lor publice; sistemul politic; mass-media; cenzurii; a ordinii publice; generarea de venituri ale instituţiilor societăţii civile; impozitarea; legile de asigurări sociale și de muncă; transparența guvernamentală prin libertatea și accesul la informațiile de interes public; guvernare la nivel național și local; și procesul legislativ în sine [8, p.69].

După cum s-a menționat anterior, nici o țară nu îndeplinește condițiile ideale pentru existența instituţiilor societății civile. În schimb, fiecare societate determină și reglementează conţinutul, limitele și echilibrul între ele.

Concluzii

La baza abordării de mai sus se află problema relațiilor dintre stat și cetățenii săi. Aceasta sugerează că mobilitatea instituţiilor societăţii civile apare în cadrul proceselor istorice care conduc la configurații juridice complexe, axate pe promovarea instituţiilor societăţii civile ca forme de realizare a energiei colective cetățenilor. Realizarea completă a configuraţiilor reflectă formarea societății civile ca un drept şi nu un principiu.

Vrem să subliniem că legea este o condiție necesară, dar nu suficientă pentru mobilizarea instituţiilor societăţii civile. Dar acest lucru nu înseamnă că reformele legale şi o mai bună aplicare a legilor existente nu sunt intervenții potențial valoroase pentru mobilizarea angajării civice. O evaluare sistematică a influenței condițiilor legale în domeniile descrise mai sus ar fi punctele de plecare utile. Cu toate acestea, un astfel de exercițiu ar trebui să recunoască natura distribuită de legi care afectează existența, exprimarea şi angajarea sectorului neguvernamental. Ceea ce implică importanța privind rezultatele instituţiilor societăţii civile, în particular interacţiunea dintre prevederile legale şi diferite reforme într-un statut se rezumă la aplicarea lor completă.

În cele din urmă, este important să analizăm regulile actuale ale jocului pe care legile le creează prin interpretarea lor în politicile, practicile birocratice și costurile asumate. Cu alte cuvinte, legislația este un bun punct de plecare, dar rareori şi punctul final, pentru a atinge mobilizarea sectorului neguvernamental.

Bibliografie:

1. Anheier H.K., Kendall J. Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis. - London, England: Routledge, 2001
2. Aramson A. Mapping New Worlds: Selected Research on the Nonprofit Sector Around the Globe. - Washington, DC: Aspen Institute. VI, 2001
3. Arato A., Cohen J. Civil Society and Political Theory. - Cambridge, MIT Press, 1992
4. Baker G. Civil Society and Democratic Theory: International Perspectives. - London: New York: Routledge, 2002
5. Barber B.R. Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. - Los Angeles, UCLA Press, 2000
6. Bernhard M. Civil Society after the First Transition. // Communist and Post-Communist Studies, Vol.29. No.3, 1996
7. Birnaum K. Civil society and government policy in a new Europe. // The World Today, Vol.47, No.5, May, 1991
8. Brock K.L. Democracy is Coming: The New Interest in NGOs, Civil Society and the Third Sector. // Philanthropist / Le Philanthrope, Vol.18 (February), 2002
9. Brown L.D., Kalegaonkar A. Support Organizations and the Evolution of the NGO Sector. // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Vol.31 (June), 2002
10. Burnell P., Calvert P. Civil Society in Democratization. - London: Portland: Frank Cass, 2004
11. Clark A. Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society. // Journal of International Affairs, Vol.48. No.2 (Winter). 1995
12. Dias C. Governance, Democracy and Conditionality: NGO Positions and Roles, in Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs? - Oxford: INTRAC, 1994
13. Glasius M., Lewis D., Seckinelgin H. Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts. - New York: Routledge, 2004
14. Howell J., Pearce J. Civil society and development: A critical exploration. - Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001

15. Salamon L.M. The Third Sector and Volunteering in Global Perspective. // Presentation at The 17th Annual International Association of Volunteer Effort Conference. - Amsterdam, January 15, 2001.
16. Noortmann M., Reinalda B. Non-State Actors in International Relations. – Aldershot: Ashgate, 2001
17. Salamon L.M., Anheier H.K. Defining the nonprofit sector: A cross national analysis. - Manchester: Manchester University Press, 1997
18. Sharpe M. E., Armonk, Public Policy making. - New York, 2001.
19. United Nations. Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. - New York, 2003.

Prezentat la redacție
la 7 mai 2014

ESTE NECESARĂ O REFORMĂ TERITORIAL–ADMINISTRATIVĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA?

Sergiu CORNEA
Republica Moldova, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu" din Cahul, Facultatea Drept şi Administraţie Publică, Catedra Administraţie Publică
Doctor în politologie, conferenţiar

Republic of Moldova has clearly established the strategic direction of development – the European integration. In this context, it requires a deep reform in all spheres of social life according to the EU standards, including the territorial-administrative delimitation. The system of territorial-administrative organisation of the Republic of Moldova still supports the consequences of the Soviet totalitarian system which is manifested by the excessive fragmentation of the territory.

It is analyzed the impact of the excessive fragmentation in small administrative entities as a dimension and capacity for democracy development at the local level. In conditions of the insufficient resources, specific to this system, the local authorities cannot provide citizens with the qualitative public services.

It is justified the idea of administrative-territorial achievement whose purpose should be the territorial consolidation by respecting the norms and current practices of the European space, including the accession to the parameters set by Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS).

După parafarea, la 29 noiembrie 2013, a Acordului de Asociere şi prevederile Zonei de Comerţ Liber, Aprofundat şi Cuprinzător între Republica Moldova şi Uniunea Europeană, integrarea europeană a devenit o prioritate strategică a politicii interne şi externe a Republicii Moldova. Semnarea, în anul curent a Acordului de Asociere va aduce Republicii Moldova nu numai benefici, dar va însemna şi un efort considerabil pentru alinierea la standardele europene, mult mai înalte decât cele existente. Urmează un amplu proces de reformare şi modernizare a tuturor sferelor vieţii cu un scop foarte clar – ralierea la aceste standarde. Una din problemele primordiale care trebuie soluţionate prioritar este cea a unei administrări eficiente a treburilor publice. Parcursul European al Republicii Moldova este irealizabil fără eficientizarea şi modernizarea administraţiei publice care, prin rolul pe care îl îndeplineşte şi mijloacele de acţiune de care dispune, poate impune societăţii direcţiile, etapele, ritmurile, priorităţile şi standardele de dezvoltare.

Repercusiunile delimitării teritorial-administrative sovietice. Către momentul declarării suveranităţii teritoriul R.S.S. Moldoveneşti era delimitat în 40 de raioane care includeau 881soviete săteşti, 21 de oraşe, dintre care 10 de su-

bordonare republicană şi 11 de subordonare raională, 49 aşezări de tip orăşenesc [19, p.5]. Fiecărui raion îi revenea, în medie, câte 76.000 locuitori, unele având cu mult sub media generală: Căinari – 42,7 mii, Taraclia – 44,3 mii, Şoldăneşti – 45,8 mii, Leova – 52,8 mii; şi o suprafaţă medie de 800 km^2 [14, p.8].

Sistemul sovietic de administrare se caracteriza printr-o fărâmiţare excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele a 18-60 unităţi. Ca o consfinţire ideologică a „consolidărilor-divizărilor" raioanelor în timpul sovietic a fost postulatul cu privire la „unitatea politică şi economică a administraţiei în raion, care este un punct nodal, unde sunt realizate directivele partidului şi puterii Sovietice". Când avea loc consolidarea raioanelor, drept rezultat trebuia să fie „micşorarea cheltuielilor pentru aparatul de stat", iar în cazul fragmentării – „de a apropia puterea de populaţie" [9, p.7]. În continuare, pentru a exemplifica cele afirmate anterior, prezint, foarte succint, câteva repere ale evoluţiei delimitării teritorial-administrative ale R.S.S. Moldoveneşti în componenţa URSS**:**

- După ocuparea Basarabiei la 28 iunie 1940, autorităţile sovietice au întreprins măsuri energice privind instaurarea noului regim. În luna noiembrie 1940 prezidiul Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 judeţe, 58 raioane, 14 oraşe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orăşele şi peste 1100 sate [24, p.27].
- La data de 1 ianuarie 1941 erau 6 judeţe (Bălţi, Bender, Cahul, Chişinău, Orhei, Soroca), 58 de raioane, 1132 soviete săteşti, 4 oraşe de subordine republicană, 10 oraşe de subordine raională şi 8 „aşezări de tip orăşenesc" [33, p.304].
- La începutul anului 1947 erau aceleaşi 6 judeţe, dar deja 54 de raioane, 1143 soviete săteşti, 3 oraşe de subordine republicană, 8 „aşezări de tip orăşenesc" [34, p.XIV].
- În ianuarie 1952 raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălţi, Chişinău, Tiraspol şi Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953.
- Către 1 ianuarie 1955 erau 60 de raioane, 700 soviete săteşti, 7 oraşe de subordine republicană, 8 oraşe de subordine raională [27, p.5-7].
- La începutul anului 1956 în RSSM erau 60 de raioane şi 700 soviete săteşti, 15 oraşe dintre care 4 de importanţă republicană şi 18 aşezări de tip orăşenesc [28, p.23].
- Trei ani mai târziu, la începutul anului 1959 erau 40 de raioane şi 678 soviete săteşti, 17 oraşe dintre care 4 de importanţă republicană şi 21 aşezări de tip orăşenesc [29, p.38-39].
- Deja la începutul anului 1960 erau 35 de raioane şi 678 soviete săteşti, 17 oraşe dintre care 4 de importanţă republicană şi 21 aşezări de tip orăşenesc [30, p.49].

• În martie 1961 erau 35 de raioane, 607 soviete săteşti, 13 oraşe de subordine raională şi 16 „aşezări de tip orăşenesc" [26, p.5-6].

• La începutul anului 1962 în RSSM erau 35 de raioane şi 607 soviete săteşti, 17 oraşe dintre care 4 de importanţă republicană şi 21 aşezări de tip orăşenesc [31, p.33].

• La începutul lunii aprilie 1964 în RSSM erau 18 raioane şi 608 soviete săteşti, 18 oraşe dintre care 8 de importanţă republicană şi 22 aşezări de tip orăşenesc [32, p.35].

• La data de 1 octombrie 1974 erau 33 de raioane, 706 soviete săteşti, 12 oraşe de subordine raională şi 33 de „aşezări de tip orăşenesc" [18, p.5-6].

• În anul 1981, erau 39 de raioane, 771 soviete săteşti, 9 oraşe de subordonare republicană, 21 oraşe de subordine raională şi 45 de „aşezări de tip orăşenesc".

• În anul 1986, erau 40 de raioane şi 817 soviete săteşti. Ulterior, numărul raioanelor rămâne constant – 40, în schimb numărul sovietelor săteşti a fost în creştere: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881 [7, p.14].

Sistemul de organizare teritorial-administrativă al statului sovietic stabilit în condiţiile societăţii totalitare şi bazat pe principiile centralizării excesive nu corespundea cerinţelor societăţii democratice şi relaţiilor economice de piaţă. Acestui sistem, îi era caracteristică fărâmiţarea excesivă a teritoriului, ceea ce nu permitea crearea unui fundament economic durabil şi a unor structuri administrative eficiente.

Reforme şi contrareforme în anii independenţei. Administraţia publică locală a fost cea care a suferit cele mai frecvente reorganizări de la 1991 încoace. În perioada celor peste două decenii de independenţă s-au întreprins mai multe acţiuni privind reorganizarea mecanismelor administrative la nivel local, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente şi ineficient realizate, iar în unele cazuri au fost respinse ostentativ de actorii politici şi de către funcţionarii din autorităţile administrative care nu au avut suficientă dexteritate să conştientizeze necesitatea schimbărilor operate sistemului administrativ local. La general, reforma şi restructurarea administraţiei publice locale au fost realizate în funcţie de schimbările de ordin politic şi nu în baza unui plan coerent şi consecvent de lungă durată.

Sub aspect cronologic, procesul de reformare a delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova în cele peste două decenii de independenţă a parcurs trei faze distincte:

Prima fază – perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic, care cuprinde perioada de la declararea Independenţei până la data intrării în vigoare a *Legii nr.191-XIV din 12.11.1998.*

A doua fază – încercarea de a edifica sistemul teritorial-administrativ în spiritul principiilor descentralizării, care a durat de la data intrării în vigoare a

Legii nr.191-XIV din 12.11.1998 până în anul 2003, când a fost pusă în aplicare *Legea nr.764191-XV din 27.12.2001*. În anul 1999, Republica Moldova urmând tendinţa generală din statele membre ale Uniunii Europene a procedat la reducerea numărului de unităţi administrativ-teritoriale de nivelul doi, înlocuind cele 32 de raioane cu 10 judeţe. De asemenea, a fost redus numărul de unităţi administrativ-teritoriale de bază prin comasarea unor sate în comune. Unul din scopurile acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional şi local, care asigură autonomia financiară prin lărgirea bazei impozabile a teritoriului şi obţinerea veniturilor adecvate acoperirii necesităţilor locale [21, p.59].

Deoarece organizarea teritorial-administrativă bazată pe judeţe a funcţionat efectiv doar trei ani, este foarte dificil de realizat o analiză amplă a efectelor implementării acestei reforme. La general, e acceptată ideea că, judeţele, având o capacitate administrativă mai mare, posedă şi mai multe posibilităţi comparativ cu raioanele, care fiind mai mici ca dimensiuni, dar şi ca potenţial material, uman şi financiar, au posibilităţi limitate de a rezolva eficient necesităţile populaţiei Judeţele au fost mai bine dotate din punct de vedere economic şi social, având o infrastructură cu mult mai puternică şi chiar o identitate în formare.

Cea de-a treia fază – revenirea la delimitarea teritorial-administrativă centralizată, care începe în 2003 şi durează până în prezent [4, p.72]. Din mai 2003, s-a revenit la sistemul raional de organizare administrativă a teritoriului şi reorganizare a administraţiei publice locale, iar numărul unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întâi a fost majorat aproximativ cu 30 la sută faţă de sistemul administrativ precedent [21, p.59]. Imediat după implementarea antireformei, numărul consilierilor raionali a crescut de la 344 la 1284, numărul angajaţilor în aparatele preşedinţilor de raioane era de 4640 faţă de 2060 în aparatele consiliilor judeţene. Numărul angajaţilor în primăriile rurale a crescut de la 6534 până la 9306, iar a celor din primăriile orăşeneşti de la 989 la 1173 [16, p.19]. E lesne de observat că numărul funcţionarilor a crescut considerabil, iar declaraţiile referitor la reducerea numărului de funcţionari la nivel local au fost, de fapt, un simplu truc propagandistic.

Impactul fragmentării teritoriale excesive. La 1 ianuarie, 2012 în Republica Moldova erau 5 municipii, 60 de oraşe şi 917 comune ce aveau în componenţa lor 659 de localităţi. Un exerciţiu simplu de matematică ne arată că în sumă avem 982 de colectivităţi teritoriale locale (unităţi administrativ-teritoriale de nivelul I) [1, p.13].

Majoritatea acestor colectivităţi teritoriale locale se află în imposibilitatea de a se întreţine financiar prin taxele şi impozitele locale colectate. În consecinţă puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare iar populaţia, evident, este privată de aceste servicii. Autorii „Strategiei Europene a Republicii Moldova”, publicată în anul 2005, constatau că deficienţele existente în administraţia publică locală - „veriga cea mai slabă din sistemul administraţi-

ei publice moldoveneşti”, pot fi grupate în câteva categorii, care şi după un deceniu, au rămas aceleaşi: „1) insuficienţă mijloacelor financiare pentru acoperirea responsabilităţilor date autorităţilor locale, cea ce poate fi considerat ca „limitarea” autonomiei financiare; 2) lipsa unei delimitări clare a competenţelor dintre stat şi autorităţile publice locale, precum şi dintre diferite nivele ale administraţiei publice locale; 3) ingerinţa autorităţilor publice centrale în domeniile ce ţin de competenţa administraţiei publice locale; 4) starea incipientă a dialogului instituţional dintre stat şi autorităţile publice locale, precum şi dintre diferite asociaţii ale autorităţilor administraţiei publice locale” [21, p.60].

Deşi *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr.764-XV din 27.12.2001 (art.17, pct.2) prevede că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populaţie, de regulă, de cel puţin 1500 de locuitori şi dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreţinerea aparatului primăriei şi instituţiilor sferei sociale”, aproximativ 27 la sută dintre acestea nu corespund normei legale, având o populaţie mai mică [15, p.44], iar 86 la sută din localităţile Moldovei au mai puţin de 5 mii de locuitori, inclusiv şi 9 oraşe [35]. Fragmentarea teritorială persistă şi la nivelul intermediar. Raionul Basarabeasca cu 28847 de locuitori este de 4,35 ori mic decât raionul Orhei, cel mai mare ca număr de populaţie (125557 locuitori). După numărul colectivităţilor locale – şase la număr, acelaşi raion este mai mic de 6,2 ori decât raionul Floreşti cu 37 colectivităţi locale, iar după suprafaţă sa – 290 km^2 este mai mic de 5,2 ori decât raionul Cahul, cel mai mare raion ca suprafaţă şi care are 1545 km^2 [1, p.13, 33; 13, p.64].

Problema fragmentării excesive a teritoriului Republicii Moldova a fost analizată şi în „Strategia naţională de descentralizare”, adoptată la 5 aprilie 2012 şi care constata că „fragmentarea administrativ-teritorială condiţionează în mod fundamental descentralizarea funcţională, fiind în fapt un obstacol în calea reformei. Menţinerea unei structuri puternic fragmentate, în condiţiile lipsei unei baze fiscale, va face imposibilă atribuirea unor funcţii semnificative autorităţilor APL de nivelul întâi şi consolidarea autonomiei locale” [11, cap.IV].

Din aceste constatări ar fi fost firesc să se ajungă la concluzia că o descentralizare, în înţelesul deplin al noţiunii, nu poate fi realizată fără reforma organizării teritorial-administrative existente. Dar în „Obiectivul specific pentru *capacitatea administrativă*” se vorbeşte doar de „examinarea oportunităţilor de raţionalizare a structurilor administrativ-teritoriale”. În scopul anihilării efectelor „fragmentării administrative excesive care generează lipsa de eficienţă” se „propune realizarea unor activităţi ce vor conduce la explorarea unor soluţii bazate pe două modele de acţiune: a) modelul normativ – amalgamarea unităţilor administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă, astfel încât să fie respectate principiile şi criteriile de eficienţă, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice şi, implicit, calitatea acestor servicii; b) modelul cooperant – dezvolta-

rea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale şi de stimulare a acesteia (în special financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, sporind accesul la serviciile publice prestate şi calitatea acestora” [11].

Analiza documentului ne face să ajungem la concluzia că cele două modele nu vor fi implementate, ci în baza lor „se vor căuta soluţii”. Faptul că *Strategia* nu vizează reformarea structurii teritorial-administrative existente a fost foarte ferm declarată de V.Grosu, vice-ministru al Justiţiei, care a prezentat proiectul în Parlament. La întrebarea deputatului I.Dodon: „este sau nu scopul final al acestei Strategii întoarcerea la judeţe în Republica Moldova?”, V.Grosu a răspuns: „nu se regăseşte ceea ce dumneavoastră aţi menţionat printre obiectivele acestei Strategii”. Faptul a fost confirmat şi de Preşedintele Parlamentului de atunci, M.Lupu: „Pentru a pune punct la tot felul de neînţelegeri sincere sau la o înţelegere foarte bună a sensului, dar speculaţii pe această temă, eu am să vă dau, stimate coleg, un răspuns foarte clar la acest subiect: nu! Şi este categoric acest ”nu”. Noi vorbim de consolidarea autonomiei publice locale, şi nu vorbim de reorganizarea teritorial-administrativă a ţării” [35].

Autorii *Strategiei de descentralizare a Republicii Moldova* au elucidat un şir de carenţe caracteristice administraţiei publice locale, printre care enumerăm următoarele: a) capacitatea redusă a autorităţilor publice locale din mediul rural (care reprezintă 94% din numărul total) de a furniza servicii publice, rolul lor reducându-se la unul de reprezentare, şi nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise; b) capacitatea redusă de planificare strategică şi de administrare a diverselor resurse la nivelul autorităţilor publice locale de nivelul I; c) lipsa performanţei funcţionale a autorităţilor publice locale cauzată de limitările de personal şi de practicile defectuoase în managementul resurselor umane; d) participarea relativ pasivă a populaţiei la procesul electoral şi la cel decizional; e) gradul scăzut de reprezentativitate a aleşilor locali [11].

Dependenţa financiară a autorităţilor publice locale. Fragmentarea teritorială excesivă are şi alte consecinţe asupra structurii organizaţionale şi a funcţionării eficiente a autorităţilor administraţiei publice locale. Baza fiscală şi veniturile colectate pe teritoriul unei entităţi administrative locale sunt insuficiente pentru a menţine un aparat administrativ care să poată asigura servicii publice, mai ales că cheltuielile alocate la salarizarea personalului constituie cel mai important articol din cheltuielile bugetelor locale. În trei cele mai mici raioane ale Moldovei (Basarabeasca, Şoldăneşti, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în trei cele mai mari raioane (Hânceşti, Cahul, Orhei) [13, p.64]. Costurile administrative generale ale autorităţilor publice locale în anul 2009 erau următoarele: în cele cu mai puţin de 1500 de locuitori – 227,8 lei pentru o persoană (15,4% din totalul cheltuielilor); cele ce aveau între 5001 şi 10000 de locuitori – 76,3 lei de persoană (6,4% din

totalul cheltuielilor). E lesne de observat că povara fiscală legată de întreţinerea aparatului administrativ cu o populaţie de până la 1500 locuitori este de trei ori mai mare decât în cazul primăriilor cu peste 5000 de persoane rezidente. În 65 de colectivităţi locale care au sub 1500 de locuitori, cheltuielile au constituit peste 20% din bugetele lor [13, p.64]. Dacă e să facem o analiză reală, frecvenţa interacţionării cetăţeanului cu autoritatea publică locală este una redusă – o dată sau de două ori pe an. Nu este logic de a întreţine din bugetul public aparatul administrativ, cu atât mai mult că acesta nu prea are mari posibilităţi de a face ceva pentru cele o mie sau două mii de locuitori ale localităţii lor. Sumele economisite din cheltuielile legate de întreţinerea aparatului administrativ ar fi mult mai necesare în domenii ca educaţie, medicină sau infrastructură.

În majoritatea bugetelor administraţiei publice locale, cu excepţia primăriilor mari, cum ar fi Chişinău şi Bălţi, ponderea taxelor locale, a veniturilor proprii şi veniturilor defalcate de la impozitele generale de stat este foarte mică. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% dacă ţinem cont de Chişinău şi Bălţi şi 70% fără aceste două municipii), ceea ce le face slabe din punct de vedere financiar în exercitarea responsabilităţilor. Cheltuielile autorităţilor locale au constituit aproximativ 24% din cheltuielile generale consolidate ale autorităţilor în ultimii ani. Majoritatea cheltuielilor autorităţilor locale sunt destinate educaţiei – aproximativ 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale, fiind vorba în special de salarii. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) şi protecţia socială (10%) [15, p.46].

Referitor la dependenţa financiară a autorităţilor locale menţionez că problema nu constă neapărat în majorarea sumelor de bani puse la dispoziţia lor. Soluţia ar consta în crearea unui mecanism de gestionare eficientă a banilor. Banii, fără potenţial uman şi tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate. Competenţele în materie de gestionare a banilor publici se reduc la responsabilitatea de a finanţa instituţiile bugetare după tipul lor (şcoli, grădiniţe, instituţii medicale, dar nu după tipul funcţiei sociale (învăţământ, asistenţă medicală). Formarea bugetului la nivel de instituţie se realizează în baza normativelor de ramură stabilite. Astfel, autorităţile administraţiei publice locale sunt limitate în posibilitatea de a optimiza resursele. Rezolvarea acestor probleme se propune doar în baza metodelor monetar-fiscale şi de control. În acelaşi timp nu e luat în consideraţie faptul că majorarea mijloacelor financiare nu va fi de folos în cazul în care colectivităţile locale nu vor dispune de potenţial uman şi material pentru asimilarea lor.

Fărâmiţarea teritorială duce la dispersarea banului public, la cheltuirea iraţională. Chiar dacă sumele sun mari, se dispersează şi nu sunt suficiente pentru a realiza ceva consistent. Mitul că „banii rezolvă toate problemele” este foarte popular în mediul funcţionarilor, de altfel ca şi mitul că prin „emiterea unui or-

din" şi a „creării unui organ de control" lucrurile se aranjează de la sine. Dar din păcate, respectivele mituri nu au nimic comun cu realitatea. Atunci când redistribuirea fluxurilor financiare este preferată schimbărilor de sistem, nu există premise pentru ameliorarea situaţiei şi chiar este contraproductivă. Schimbările în sistemul de redistribuire a banilor publici fără o redistribuire clară a competenţelor şi responsabilităţilor autorităţilor publice în materie de acordare a serviciilor publice nu va ameliora situaţia existentă, dar o poate şi agrava. Colectivităţile teritoriale locale de dimensiuni mici, chiar de vor beneficia de bugete mai mari nu vor fi în stare să asigure acordarea de servicii publice de calitate în domeniul medical, învăţământ sau de infrastructură.

Statutul şi eficienţa autonomiei locale este determinată de volumul de competenţe atribuite, asigurate cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităţilor teritoriale locale este necesară tocmai din acest punct de vedere: pentru a satisface cât mai pe deplin interesele locuitorilor, autorităţile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de competenţe; aceste competenţe pot fi realizate cu succes doar în cazul când autoritatea publică locală dispune de suficiente resurse financiare, materiale, organizaţionale şi umane pentru realizarea lor; consolidarea colectivităţilor teritoriale locale ar avea ca efect crearea unor entităţi care ar dispune de un potenţial mai mare pentru îndeplinirea competenţelor atribuite şi, în ultimă instanţă, ar satisface mai pe deplin necesităţile populaţiei.

Servicii publice locale ineficiente. Majoritatea autorităţilor publice locale se află în incapacitatea de a oferi servicii publice de calitate locuitorilor. Majoritatea autorităţilor administraţiei publice locale din mediul rural, care reprezintă 94% din numărul lor total [1, p.33] nu au suficiente resurse de a asigura realizarea serviciilor publice locale. Imposibilitatea obţinerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale, din cauza numărului redus al populaţiei colectivităţilor locale, pune nejustificat în sarcina autorităţilor de nivelul al doilea responsabilităţi ce ar trebui îndeplinite la nivelul întâi şi măreşte preţul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori şi baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică şi socială la nivel local [11, cap.IV].

Aceste fenomene au loc în condiţiile în care infrastructura Republicii Moldova este într-o stare deplorabilă. Potrivit unui raport al Forumului Economic Mondial drumurile din Republica Moldova au fost apreciate drept cele mai proaste din lume. Moldava s-a plasat pe ultimul loc din cele 144 de state incluse în raport (1,5 puncte din 7). Potrivit raportului, chiar şi căile ferate din Moldova sunt mai bune decât drumurile rutiere. La acest capitol, Moldova ocupă locul 70 în clasament, acumulând 2,5 puncte [22, p.413-414].

Reţeaua de drumuri publice din Republica Moldova constituie 10.544 km, inclusiv: drumuri naţionale – 3.677 km, locale – 6.867 km. Conform datelor Mi-

nisterului Transporturilor şi Infrastructurii Drumurilor, 92,5% din drumurile naţionale şi 46,1% din cele locale sunt cu acoperire rutieră permanentă şi semipermanentă (beton asfaltic, beton de ciment, mixturi bituminoase). Ponderea acestora constituie 62,7% din întreaga reţea de 9.344 km. Aproximativ 26% din drumuri naţionale sunt în stare bună sau mediocră, 54% în stare rea şi aproximativ 20% în stare foarte rea [20].

Neimplicarea cetăţenilor în procesul decizional. Republica Moldova se confruntă cu două mari probleme care îşi lasă amprenta asupra evoluţiei şi afirmării democraţiei locale: depopularea satelor şi îmbătrânirea populaţiei. Rata mişcării naturale a populaţiei Republicii Moldova în anii 2011-2012 este la cota „0”, anterior fiind negativă [1, p.46]. Există câteva zeci de sate cu o populaţie sub 40 de locuitori [36]. În Moldova se atestă o rată înaltă de îmbătrânire a populaţiei. Ponderea persoanelor cu vârsta trecută peste 50 de ani constituie 27,9% din totalul populaţiei din ţară, iar 10 raioane (Briceni, Drochia, Râşcani, Ocniţa, Edineţ, Soroca, Floreşti, Şoldăneşti, Glodeni, Făleşti) şi municipiul Bălţi deja au atins rata critică de îmbătrânire (16% din totalul populaţiei) [37]. Situaţia în celelalte raioane nu diferă substanţial faţă de raioanele enumerate, deoarece coeficientul îmbătrânirii populaţiei pe ţară în anul 2012 a fost de 15,3 [1, p.39].

Aceste fenomene influenţează negativ procesul de implicare a cetăţenilor în procesul decizional local. Lipsa unui control cetăţenesc asupra activităţii autorităţilor publice locale creează condiţii prielnice pentru apariţia fenomenelor negative ca irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupţie, fenomenul nepotismului ş.a.

Cooperare transfrontalieră compromisă. Fragmentarea teritorială impusă prin revenirea la raioane a periclitat grav şi cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autorităţile judeţene cu parteneri transfrontalieri, deoarece fiecare judeţ a fost fracţionat în 2-5 raioane. Din cauza eterogenităţii şi pluralităţii subiecţilor de dialog, s-a făcut dificilă cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor „Dunărea de Jos”, „Siret-Prut-Nistru” şi „Prutul Superior”, la care Moldova este parte. Dacă până în mai 2003 teritoriul Moldovei din cadrul Euroregiunii „Siret-Prut-Nistru” cuprindea 5 judeţe-membre, (Chişinău, Lăpuşna, Orhei, Soroca şi Ungheni), după 2003 acestea au devenit 18 raioane, ceea ce înseamnă 18 parteneri transfrontalieri cu viziuni diverse asupra opţiunilor şi modalităţilor de cooperare. Teritoriul României, parte componentă la aceeaşi euroregiune este comparabil cu cel al Republicii Moldova, dar include doar trei judeţe (Iaşi, Neamţ şi Vaslui). Fenomenul este amplificat şi de faptul absenţei în legislaţia naţională, a reglementării modalităţilor de cooperare transfrontalieră, cu toate că Republica Moldova a ratificat, în 1999, „Convenţia-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităţilor sau autorităţilor teritoriale” din 21 mai 1980, intrată în vigoare la 1 februarie 2001 [10]/

Experienţa statelor europene. În ideea „integrării europene" promovate de toate forţele politice care s-au perindat la guvernare ar fi cazul să studiem şi să aplicăm experienţa statelor europene în materie de delimitare teritorial-administrativă, sau altfel spus, trebuie să ne conformăm rigorilor stabilite în spaţiul respectiv. Delimitarea teritorială în unităţi teritorial-administrative de dimensiuni mici ca suprafaţă, potenţial economic şi populaţie existentă în Republica Moldova nu corespunde criteriilor de eficienţă şi contravine evoluţiilor europene din domeniu. În ţările din Europa Occidentală, empiric, se consideră că media de locuitori al unei colectivităţi teritoriale locale nu trebuie să fie mai mică de 5000, această medie fiind considerată ca fiind adecvată majorităţii serviciilor municipale [6, p.36].

În Europa, în a doua jumătate a secolului trecut a avut loc un amplu proces de consolidare a colectivităţilor teritoriale locale. În perioada 1950-1992, ţările europene şi-au redus considerabil numărul de municipalităţi. Bulgaria, Danemarca, Suedia şi-au redus numărul municipalităţilor cu 80%, Belgia, Germania, Marea Britanie cu peste 60%, Austria, Cehia, Olanda şi Norvegia – în jur de 40%. Alte state au operat reduceri nesemnificative: Franţa – 5%, Grecia – mai puţin de 1%, Luxemburg – 7%, Spania – 12%, Elveţia – 2,5% [23, p.15-16]. De exemplu, în Germania numărul municipalităţilor a fost redus de la 25 de mii la 8,5 mii, în Danemarca, numărul comunelor a fost redus da la 993 la 275, în Olanda de la 811 municipalităţi în anul 1980 până la 504 în anul 2001, în Grecia de la 5343 în anul 1997 până la 1033 în anul 2000, în Belgia de la 2700 la 600, în Suedia de la 2500 la 289 [25]. După realizarea reformei teritorial-administrative din anul 1998, în Polonia sunt 16 voievodate, 314 judeţe şi 2478 comune. Unui judeţ îi revine în medie 974 km^2 şi 81000 de locuitori. O comună are o suprafaţă medie de 126 km^2 şi peste 15000 de locuitori [12, p.15].

În funcţie de tradiţii, condiţii geografice, interese politice şi alţi factori importanţi, dimensiunea medie a populaţiei din unităţile administrativ-teritoriale de primul nivel în ţările Uniunii Europene variază între 1510 (Cipru) şi 150 de mii de locuitori în Marea Britanie. Suprafaţa medie a acestor unităţi administrativ-teritoriale, de asemenea, variază între 5 km^2 în Malta şi 1552 km^2 în Suedia [15, p.42]

Ţările europene, după dimensiunile municipalităţilor lor, pot divizate în trei categorii: cele care au municipalităţi de dimensiuni mari (cazul Marii Britanii, municipalităţile căreia au în medie peste 100 000 de locuitori, o a doua grupă de state cu municipalităţi relativ mici, cu o medie de aproximativ 10000 de locuitori cu cazuri extreme cum ar fi Cehia, Franţa sau Elveţia (95% din municipii au mai puţin de 5000 de locuitori), sau Spania (cu 86% din municipii sub nivelul de 5000 de locuitori); al treilea grup, de mijloc, cu foarte puţine municipalităţi sub 5000 de locuitori şi căruia îi sun caracteristice municipalităţi de dimensiuni medii (Danemarca, de exemplu) [17, p.10].

K.Davey identifică trei soluţii pentru rezolvarea problemei fragmentării teritoriale: a) „fuzionarea” unităţilor mai mici, b) îndeplinirea sarcinilor apelând la organisme intermunicipale şi c) atribuirea unor sarcini specifice fie municipalităţilor orăşeneşti centrale, fie nivelelor superioare de autoguvernare [6, p.36]. Deoarece în Republica Moldova nu există experienţa necesară în materie de cooperare intercomunală şi nici un cadru normativ corespunzător, iar atribuirea unor sarcini specifice nivelelor superioare este nepopulară, varianta optimă ar fi fuzionarea entităţilor mai mici în ideea creării unor colectivităţi teritoriale locale viabile şi cu un potenţial suficient pentru a acorda servicii publice de calitate.

Necesitatea descentralizării şi a dezvoltării regionale. La nivel european, spaţiul teritorial optim pe care se pot implementa politici eficiente în domeniul dezvoltării economice şi sociale este reprezentat de regiune. Utilitatea dezvoltării regionale pentru Republica Moldova este dictată atât din raţiuni de natură externă cât şi internă. Apropierea Republica Moldova de Uniunea Europeană va impune necesitatea implementării unor politici de dezvoltare regională. Există şi raţiuni de natură internă care ar justifica o asemenea decizie politică – diminuarea disparităţilor existente între regiunile republicii şi crearea unui suport pentru dezvoltarea economică şi socială a ţării în ansamblu [8].

Referitor la disparităţile teritoriale existente în Republica Moldova este necesar de menţionat faptul că ele reprezintă o potenţială sursă de instabilitate, deoarece, foarte lesne, disproporţia economică existentă se poate transforma într-o polarizare socială, sursă potenţială de aprofundare a antagonismelor care ameninţă stabilitatea sistemului social. Inegalitatea dezvoltării teritoriale nu este, în mare parte, decât expresia inegalităţii conţinute în raporturile sociale dintre diferitele categorii de activităţi economice şi socioprofesionale, inegalitate ce antrenează o ierarhizare a spaţiului bazată pe relaţii de dominare. Disparităţile regionale nu sunt, astfel, decât rezultate ale disfuncţionalităţilor structurale ale sistemului economic şi social asupra cărora trebuie să se intervină pentru a reduce inegalitatea dezvoltării teritoriale.

D.Sandu, menţiona că o buna regionalizare administrativă este „una care asigură regiuni cu un foarte mare potenţial de funcţionare social-economică şi în al doilea rând, una care e cât mai aproape de ce vrea populaţia”. În acest sens, „regionalizarea este un instrument, cheia este descentralizarea” [2]. Diversificarea şi îmbunătăţirea calităţii serviciilor publice prestate se poate realiza în primul rând prin oferirea acestor servicii de către autoritatea publică cea mai apropiată de locuitori, respectiv de către administraţia publică locală. Din acest punct de vedere descentralizarea trebuie să devină un element esenţial al reformei administraţiei publice în Republica Moldova. Descentralizarea ar contribui esenţial la consolidarea puterii publice locale şi la creşterea rolului autorităţilor administraţiei publice locale în gestionarea serviciilor publice de interes local. Descentralizarea reprezintă procesul prin care se transferă responsabilităţi şi co-

mpetenţe de la nivelul administraţiei centrale la nivelul administraţiei publice locale în ceea ce priveşte soluţionarea şi gestionarea, în numele şi interesul colectivităţii teritoriale locale, a treburilor publice. Esenţa descentralizării constă în sporirea volumului şi a calităţii serviciilor publice oferite cetăţenilor, lucru ce se poate realiza prin responsabilizarea şi eficientizarea administraţiei publice locale, aleşii locali primind autoritatea şi resursele cu care să poată lua decizii în privinţa furnizării de servicii publice în scopul satisfacerii interesului public la nivel local.

Moldova are un mod aparte de structurare, prin disparităţi, prin experienţe, prin practici administrative, încât nu se poate face descentralizare eficientă, numai mutând de la nivelul central, la cel intermediar, nişte funcţii şi responsabilităţi. Este foarte important ca transferul de competenţe şi responsabilităţi să aibă ca efect satisfacerea cât mai deplină a intereselor locuitorilor, aceasta fiind, în esenţă, raţiunea descentralizării. O problemă importantă, chiar vitală, ar fi cea a resurselor financiare, ce vizează în principal, formarea fiscalităţii locale, deoarece, ea implică însăşi autonomia financiară, componentă esenţială a autonomiei locale, fără de care descentralizarea nu poate funcţiona.

Aplicabilitatea instrumentului NUTS pentru Moldova. Considerăm că reforma administrativă ar trebui să aibă în vedere nivelele unităţilor teritorial-statistice ale Uniunii Europene [38]. Din acest punct de vedere propun următoarele sugestii:

– în locul actualelor regiuni de dezvoltare se pot institui, ca nivel NUTS 2, *regiunile*, în număr de 3, grupând, fiecare, 3–4 noi judeţe.

– înfiinţarea nivelului LAU 1 – crearea unor judeţe mai mari decât cele actuale, nu neapărat obligatoriu, prin „coagularea” a două sau mai multe unităţi administrative actuale de acest tip, în aşa fel încât acestea să nu depăşească un număr de 10 şi să se suprapună, pe cât posibil, peste vechile judeţe lichidate în 2003. Aceste judeţe ar trebui să pună în valoare centrele urbane viabile. Judeţele ar trebui să beneficieze de autonomie reală în plan financiar, economic, educaţional, cultural, etc.; Mărimea optimă a entităţii administrative de nivelul al doilea depinde în mod direct de organizarea administrativ-teritorială a celei de nivelul întâi. Aceasta înseamnă că, la o structură teritorială consolidată, UAT de nivelul al doilea poate cuprinde teritorii mai mari şi o populaţie mai numeroasă, fapt care facilitează planificarea şi dezvoltarea economică, favorizează economii de scară pentru o serie de servicii, nu mai puţin important fiind şi accesul la fondurile europene de dezvoltare [11, cap.IV].

– nivelul LAU 2 – cel al municipiilor, oraşelor şi comunelor actuale va fi menţinut, dar cu un număr mai mic decât cel existent. Credem că un număr de sub 600 de asemenea unităţi ar fi rezonabil (urmând să fie redus, prin comasare, în special numărul de comune), asigurând noilor unităţi de asemenea nivel forţa demografică, economică, socială, de a se autoadministra, inclusiv prin asigura-

rea veniturilor financiare pe care să le valorifice pe baza autonomiei locale. Acestea vor fi conduse, în continuare de primari şi de consilii locale, alese prin vot. Se va proceda, cel puţin, la revizuirea statutului de municipiu, acordat în prezent, în destule cazuri, unor oraşe care nu întrunesc condiţiile necesare;

Dimensiunea optimă a entităţilor administrative intermediare este strâns legată de dimensiunile colectivităţilor locale de nivelul I. În cazul în care se optează pentru o consolidare ce va avea ca efect reducerea considerabilă a colectivităţilor locale de nivelul I, dar cu menţinerea competenţelor şi atribuţiilor existente, autorităţile publice de nivelul II vor avea un volum mai redus de competenţe şi deci, vor trebuie să fie mai mari ca dimensiuni. O parte considerabilă a colectivităţilor locale de nivelul I cu număr de locuitori sub 1500 sunt amplasate foarte aproape una de alta şi ar putea fi comasate fără a crea mari dificultăţi [13, p.54].

Raţionamente privind consolidarea teritorială. Consolidarea colectivităţilor teritoriale locale este dictată de următoarele raţionamente:

a) colectivităţile teritoriale locale nu vor mai fi în dependenţă totală politică şi financiară faţă de autorităţile publice centrale;

b) colectivităţile teritoriale locale mai mari ca dimensiuni au bază impozabilă mai mare, fapt ce ar crea condiţii şi posibilităţi financiare mai mari autorităţilor locale să asigure o gamă mai largă de servicii publice de interes local oferite locuitorilor şi ar permite implicarea lor mai activă în dezvoltarea locală;

c) cu cât sunt mai mari colectivităţile locale, cu atât mai multe servicii pot fi prestate la costuri mai reduse;

d) costurile administrative, în linii generale, sunt invers proporţionale cu dimensiunile colectivităţilor locale;

e) consolidarea colectivităţilor teritoriale locale va spori responsabilitatea autorităţilor publice locale faţă de locuitori, inclusiv pentru resursele financiare colectate şi cheltuite pentru asigurarea interesului general local;

f) în colectivităţile teritoriale locale consolidate există mai multe premise pentru o concentrare mai mare a resurselor umane de calitate;

g) colectivităţile teritoriale locale consolidate ar putea participa mai activ în cadrul proiectelor transfrontaliere şi ar putea beneficia de un volum mai mare de asistenţă externă.

Consolidarea colectivităţilor teritoriale locale nu trebuie să aibă ca efect colateral diminuarea nivelului de democraţie locală, fiind necesare elaborarea unui cadru normativ ce ar garanta reprezentativitatea tuturor satelor componente în cadrul consiliului local.

Concluzii. Încercările de reformare a delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova în cele două decenii de independenţă au fost influenţate de un şir de factori care au perturbat procesul: a) disensiunile din cadrul elitei politice privind orientările politice şi geopolitice, b) aprecierile contradictorii a ex-

perienţei istorice în materie de delimitare teritorial-administrativă, c) probleme legate de rolul şi poziţia minorităţile naţionale în noile realităţi, d) tendinţele separatiste din Sudul şi Estul republicii [5, p.32].

În concluzie, consider că noile realităţi în care se află Moldova, vor contribui la înţelegerea de către clasa politică moldovenească a necesităţii şi oportunităţii consolidării teritoriale şi a dezvoltării regionale în spiritul tendinţelor europene. Pentru ca schimbarea să se producă este nevoie de voinţă politică şi de un angajament real din partea clasei politice moldoveneşti pentru a realiza reforme. Reforma teritorial-administrativă este inevitabilă, dar ea cere o temeinică pregătire, fiind necesară fundamentarea ştiinţifică, politică, economică, socială şi financiară a unei astfel de acţiuni importante. Şi populaţia trebuie să fie foarte bine informată cu scopul de a o pregăti pentru schimbările care vor avea loc. De aceea este nevoie de obţinerea unui consens în plan politic şi social în ceea ce priveşte cerinţele necesare procesului de reformă, prin:

a) Diseminarea pe scară largă a informaţiilor privind reforma teritorial-administrativă şi încurajarea participării cetăţenilor;

b) Fundamentarea reformei pe baza elaborărilor teoretice profunde şi a analizelor profesioniste;

c) Valorificarea experienţei existente în domeniul reformei administraţiei publice din alte state, în special din statele Uniunii Europene;

d) Abordarea reformei în mod global: nici o schimbare izolată sau parţială nu trebuie realizată dacă nu a fost concepută ca parte integranta şi organică a întregii strategii de reformă;

e) Abordarea reformei ca un proces deschis: componentele reformei vor fi actualizate şi adaptate schimbărilor din mediul extern, dar şi transformării altor componente ale reformei, pentru a folosi în cel mai bun mod experienţa acumulată în timpul implementării;

f) Stabilirea priorităţilor strategice ale reformei pentru fiecare etapă;

g) Asigurarea continuităţii activităţii autorităţilor administraţiei publice;

h) Coordonarea şi managementul întregii reforme dintr-un punct unic, la cel mai înalt nivel, pentru a asigura coerenţa acestui proces la nivel de ţară [3, p.19].

Democratizarea societăţii solicită deplasarea accentelor spre iniţiativa locală şi consolidarea centrelor regionale. Perfecţionarea structurii teritorial-administrative reprezintă o pârghie eficientă pentru stimularea iniţiativei locale şi realizarea cu succes a funcţiilor administraţiei publice locale. Consolidarea autonomiei locale, perfecţionarea cadrului general legislativ în scopul armonizării cu reglementările europene vor reprezenta, în mare măsură, o schimbare esenţială a situaţiei existente.

Bibliografie

1. Anuarul statistic al Republicii.Moldova. - Chişinău: Statistică, 2013.
2. Ce spun experţii despre „schimbarea la hartă" a României şi descentralizare. // http://stirileprotv.ro/stiri/actualitate/ce-spun-expertii-despre-schimbarea-la-harta-a-Romaniei.html
3. Codreanu N. Inflexibilitatea administraţiei publice din Republica Moldova în cadrul procesului de modernizare. // Legea şi viaţa, 2011, nr.5.
4. Cornea S. Evoluţia delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. // Administraţia statului Republica Moldova la 20 de ani de independenţă: Mat.ale ses. de com. şt., 29 oct., 2011. – Chișinău: S.n., 2012.
5. Cornea S. The reinstatement of historical names of localities – the initial stage of reforming territorial-administrative delimitation of Republic of Moldova. // International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium". Vol.II, No.4. - Galaţi: Univ. Press, 2012.
6. Davey K. Descentralizarea în ţările Europei Centrale şi de Est: obstacole şi oportunităţi. // Controlul descentralizării şi reformele administraţiei publice în Europa Centrală şi de Est. - Chişinău: Tehnica-Info, 2004
7. Economia Naţională a Republicii Moldova. Anuar statistic 1990. – Chişinău: Universitas, 1991.
8. Ghinea A. Republica Moldova mai aproape de Uniunea Europeană prin dezvoltare regională. Exemplul României, www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Ghinea.doc
9. Gudîm A. Raioanele şi economia. // «Săptămîna», 20 iunie 2003, p.7.
10. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind ratificarea Convenţiei-cadru europene referitoare la cooperarea transfrontalieră a colectivităţilor sau autorităţilor teritoriale nr.596 din 24.09.99. // Monitorul oficial 112-114/529, 14.10.1999
11. Legea pentru aprobarea Strategiei naţionale de descentralizare şi a Planului de acţiuni privind implementarea Strategiei naţionale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr.68 din 05.04.2012. // Monitorul Oficial nr.143-148/465 din 13.07.2012
12. Marchiewski W. Modele de success în guvernământul local din Polonia. - Chişinău, 2007.
13. Osoianu I. et all. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. - Chişinău: Expert Grup, 2010.
14. Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experienţa europeană, perspectivele Republicii Moldova. - Chişinău, IPP, 2003, http://www.ipp. md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003.

15. Prohniţchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esenţială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. // Guvernare şi democraţie, nr.1 (7), 2011.
16. Reforma teritorială din Moldova: costurile unui experiment. // Forum, nr.10, 2003.
17. Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action. Report by the CDLR, Dec., 2001.
18. RSS Moldovenească. Împărţire administrativ-teritorială pe data de 1 octombrie 1974. - Chişinău: Cartea Moldovenească, 1975.
19. RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. - Chişinău: Cartea Moldovenească, 1988.
20. Strategia de Transport şi Logistică pe perioada 2013-2022, http://gov.md/public/files/ ordinea_de_zi/ 04.09.2013 /Intr04.pdf
21. Strategia Europeana a Republicii Moldova. - Chişinău, 2005.
22. The Global Competitiveness Report 2012–20013. - Geneva: World Economic Forum, 2012.
23. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. // Local and regional authorities in Europe, No.56, 1995, p.15-16.
24. Бодруг И.Г. Советы и общественно-политическая активность трудящихся МССР. - Кишинев, 1988.
25. Ганущак Ю. Общественный договор между государством и самоуправлением, http://www.zn.ua/ 2000 /2040 /50835/
26. Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 марта 1961 года. Издание III-е. - Кишинев,1961.
27. Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1955 года. - Кишинев, 1955.
28. Народное хозяйство СССР в 1956 г. (Статистический сборник). – Москва: Государственное статистическое издательство, 1956.
29. Народное хозяйство СССР в 1958 г. (Статистический сборник). – Москва: Государственное статистическое издательство, 1959.
30. Народное хозяйство СССР в 1959 г. (Статистический сборник). - Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1960.
31. Народное хозяйство СССР в 1961 г. (Статистический сборник). – Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1962.
32. Народное хозяйство СССР в 1963 г. (Статистический сборник). – Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1965.
33. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1941 года. - Москва, 1941.
34. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1947 года. - Москва, 1947.

35. http://parlament.md/ Link Click.aspx? Fileticket=QCcq 8HUxGoY%3d&tabid= 128& mid=506&language=en-US
36. http://localitati.casata.md/index.php?l=ro&action=viewtopdownpoplocalitati
37. http://www.info-prim.md /?x=&y=45405
38. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

Prezentat la redactie
la 25 mai 2014

PROCESUL DECIZIONAL DIN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE A REPUBLICII ESTONIA

Victor SACA
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative, Catedra Ştiinţe Politice
Doctor habilitat în științe politice, profesor

Oleg SOLOMON
Republica Moldova, Chişinău, Academia de Administrare Publică de pe lîngă Guvernul Republicii Moldova, Catedra Științe Administrative
Doctorand

Each state has own decision - making process, based on the cultural, moral, spiritual, politic, social and economic values. Always the governments like to believe that their decision – making process are the best or are the worst, or it does n't need any improvements. But the logic question is how you can know that your decision-making process is the best or wrong if you don't know how this process works in other countries, in special in developed states. So from this point of view we are going to analyze de decision-making process from Republic of Estonia, which in accordance with qualitative and quantitative analysis issued by the international organizations is considered as a progressive process. Since the restoration of independence in 1991, the government of Estonia has met the challenge of establishing a fully functional, stable, modern state. In this time, it has undergone a radical transformation from a centralised, planned economy and insular state to one of broad economic openness, solid democratic institutions, and integration with international political and economic institutions such as the EU. Estonia has also demonstrated its capacity to respond quickly and agilely in times of societal crisis or great need. This has not only been demonstrated in its history, but also in its rapid and successful response to the global financial and economic crisis. In order to maintain this agility, the Estonian public administration works as a single government to design, implement and sustain the government's policy priorities and to help meet new challenges on the horizon. To do so, it capitalises on its strengths, overcome structural challenges, and avoid rigidity in its working methods and structures.

Aranjamentele guvernării publice a unui stat reprezintă factorul determinant în implementarea cu succes a programelor guvernamentale şi a reformelor. Examinarea acestor aranjamente contribuie la conturarea contextului în care guvernarea şi administraţia publică funcţionează şi, totodată, la identificarea provocă-

rilor cu care acestea se confruntă în procesul de implementare a agendei guvernamentale.

Înţelegerea la justa valoare a situației specifice în care se exercită guvernarea, contribuie la determinarea oportunităţilor de îmbunătăţire a circulaţiei fluxului de informaţii între actorii din cadrul sectorului public, dar şi din exteriorul lui, în vederea perfecţionării relaţiilor de coordonare şi colaborare între actorii respectivi pentru realizarea unor politici publice performante, inclusiv a celor de co-furnizare a serviciilor publice așteptate de către cetățeni.

Pentru realizarea eficientă a acestor deziderate, în mod predilect a celor de reformare administrativă, administraţia publică trebuie să stabilească un raport adecvat între activitatea cotidiană de implementare a politicilor și programelor de furnizare a serviciilor publice, pe de o parte, şi exercitarea funcţiilor strategice de anticipare a nevoilor sociale, de determinare a priorității competenţelor şi sarcinilor profesionale, precum şi de perfecţionare a activității funcţionarilor publici în vederea satisfacerii nevoilor cetățenești într-un mod cît mai eficient, pe de altă parte. Acest fapt necesită a ţine cont de punctele instituţionale forte şi vulnerabile.

Majoritatea guvernărilor la nivel mondial, inclusiv cea din Republica Estonia, se confruntă cu o serie de provocări atît de natură endogenă, cît și exogenă. Luate per ansamblu, acestea ameninţă sustenabilitatea fiscală provocată de schimbările demografice ce țin de micşorarea sporului natural şi îmbătrînirea populaţiei, creşterea disparităţilor regionale, de aşteptările ridicate ale cetăţenilor faţă de calitatea şi accesibilitatea serviciilor publice, precum şi de presiunile fiscale cauzate de crizele economico-financiare globale [1, p.116].

Dat fiind că aranjamentele guvernamentale în interiorul cărora se exercită actul de guvernare reprezintă factorul cheie de implementare cu succes a programelor și respectiv a reformelor guvernamentale, cercetarea multidimensională a acestor aranjamente poate contribui la elucidarea contextului în care guvernul şi administraţia publică interacţionează. Totodată, poate ajuta la identificarea riscurilor și provocărilor cu care acestea se confruntă pe parcursul implementării agendei guvernamentale.

Actul de exercitare a guvernării publice poate fi definit drept totalitatea aranjamentelor formale şi informale ce determină modalitatea de luare a deciziilor publice şi de implementare a acestora din perspectiva respectării valorilor constituţionale ale ţării [2, p.15]. Înțelegerea la un nivel avansat al obiectivelor guvernamentale și a procesului complex de realizare a lor conduce la o mai bună examinare, dar şi dezvoltare și raționalizare a relaţiilor între actorii din interiorul şi exteriorul sectorului public. Atare fapt determină în ultima instanţă posibilităţile de îmbunătăţire a circulaţiei fluxului de informaţii între actori, precum şi de consolidare a rapoartelor de coordonare, colaborare şi co-furnizare a serviciilor și valorilor publice. Calitatea desfășurării proceselor decizionale, dar și al rezul-

tatelor ce urmează din aceste procese, este direct proporțională calității actului de guvernare al statelor.

În mod tradițional, structurile politice şi administrative tind să se dezvolte în baza valorilor istorice şi culturale de ordin național și regional. Astfel că reformele administrative care se pretează cel mai bine cu aceste valori dispun de o probabilitate mai mare de a fi implementate şi, desigur, reflectă realizarea mai puțin anevoioasă a obiectivelor proiectate de către structurile respective. Totodată, examinarea diacronică a procesului de formare și dezvoltare a structurilor politice şi administrative contribuie la înţelegerea provocărilor cu care acestea s-au confruntat și continuă să se confrunte în actul de exercitare a guvernării [1, p.98].

Datorită conjuncturilor istorice aranjamentele actului de guvernare estonian au cunoscut discontinuităţi de-a lungul timpului, de aceea dezvoltarea ţării nu a fost una similară celora din majoritatea statelor membre ale Organizației pentru Dezvoltare Economică şi Cooperare (ODEC). Totuşi, după recîştigarea independenţei, în comparaţie cu alte state din Europa Centrală şi de Est, Estonia a avut o bază reală de la care a început să-şi formeze instituţiile, guvernul şi serviciul public. La un an de independenţă,1992, Estonia a implementat o nouă constituţie care instituţionaliza structuri administrative similare celor din prima perioadă de independenţă (1918-1939). Oricum, în plan istoric, aranjamentele instituţionale şi structurile administrative curente au fost influenţate de către ocupaţiile succesive din partea Imperiului Suedez (sec.XVI-XVII), Imperiului Rusesc (1721-1918), Uniunii Sovietice (1939-41), Germaniei (1941-44) şi din nou Uniunii Sovietice (1944-91). De la recîştigarea independenţei, administraţia publică estoniană s-a dezvoltat prin deplasarea de la sistemul sovietic către procesul de integrare europeană. Acțiunile de accedere în UE a constituit factorul de bază al reformelor administrative din Estonia. Estonia este o republică parlamentară democratică cu un sistem politic multipartinic, puterea fiind distribuită între puterea executivă, legislativă şi judecătorească. Statul este unitar cu un guvern central desconcentrat şi cu un singur nivel de guvernare locală [1, p.99].

Sistemul legislativ se bazează pe Constituţia din 1992 [3, p.8], potrivit căreia Preşedintele este şeful statului şi comandantul suprem al Forţelor Armate. Totuşi, din considerentul că Estonia este o republică parlamentară, puterea executivă a Preşedintelui este limitată, acesta fiind figura simbolică în stat, deţinînd funcţii onorifice. Preşedintele reprezintă Estonia în relaţiile internaţionale, poate reîntoarce un act legislativ pentru revizuire, aprobă dizolvarea Parlamentului şi propune amendamente constituţionale. Preşedintele este ales pentru maxim două mandate a cîte 5 ani fiecare, prin vot secret cu 2/3 din majoritatea parlamentară sau de Colegiul electoral dacă după trei runde de vot parlamentul nu a reuşit să-l aleagă.

Puterea executivă naţională supremă este deţinută de către Guvern. Conform Constituției, acesta dispune de competenţe şi responsabilităţi de bază în implementarea politicii domestice şi externe a statului, conducerea şi coordonarea activității agenţiilor guvernamentale, administrarea procesului de implementare a cadrului legal, înaintarea de proiecte legislative Parlamentului pentru adoptare, inclusiv şi a proiectului de buget, administrarea şi implementarea bugetului de stat, declară starea de urgenţă în caz de dezastre naturale sau catastrofe, înaintează Parlamentului tratate internaţionale pentru ratificare, administrează relaţiile externe cu alte state.

În conformitate cu Actul cu privire la Guvern [4, p.3], Guvernul este condus de Prim-ministru şi este compus din 11 ministere, Oficiul Guvernamental şi 15 guverne judeţene, de asemenea agenţii executive, inspectorate, precum şi oficii regionale. Ministerele sunt responsabile pentru elaborarea politicilor publice, iar agenţiile din subordine, sunt responsabile de implementarea acestora. Activitatea guvernului este condusă de către Prim-ministru. Conform competențelor constituționale, Prim-ministru monitorizează activitatea guvernului, conduce şedinţele acestuia, semnează actele normative adoptate de către guvern, monitorizează activitatea ministerelor şi înaintează propuneri Preşedintelui cu privire la remanierile guvernamentale. Prim-ministru este numit de către Parlament (Riigikogu) la propunerea Preşedintelui şi de obicei este liderul partidului majoritar al coaliţiei de guvernare. Prim-ministru nominalizează miniştrii care sunt formal numiţi de către Preşedinte şi depun jurămîntul în faţa Parlamentului. Guvernul îşi formează deciziile în baza propunerilor parvenite de la Prim-ministru, sau de la un ministru de resort. Deciziile se adoptă cu votul majorităţii membrilor guvernului prezenţi la şedinţă. Dacă voturile sunt exprimate în mod egal, atunci votul Prim-ministrului are caracter de veto. Reglementările adoptate de către guvern sunt valabile dacă acestea dispun de semnăturile Prim-ministrului, ministrului competent şi a secretarului general.

Oficiul Guvernamental reprezintă autoritatea guvernamentală care acordă servicii de suport Guvernului şi Primului-ministru, este responsabil de managementul relaţiilor dintre Guvern, Prim-ministru, Parlament, şi alte instituţii constituţionale, verifică proiectele legislative ale Guvernului vizavi de conformitatea acestora cu Constituţia şi cadrul legal, monitorizează procesul de realizare a competenţelor atribuite de către Parlament, Guvern şi Prim-ministru ministerelor, organizează pregătirea oficialilor care urmează a fi supuşi procesului de atestare la Comitetul pentru competiţie şi evaluare al înalţilor funcţionari publici de stat din cadrul Cabinetului guvernamental, de asemenea coordonează procesul de formare a poziţiei oficiale a Estoniei în cadrul afacerilor UE. Oficiul Guvernamental este condus de Secretarul de Stat care deţine statut de ministru şi poate participa la şedinţele Guvernului cu dreptul de a vorbi. Oficiul Guvernamental se compune din biroul Prim-ministrului, biroul pentru planificare strategică, de-

partamentul pentru sesiunile guvernamentale, departamentul pentru proiecte legislative, secretariatul pentru UE, biroul guvernamental pentru comunicaţii, biroul pentru coordonarea securităţii naţionale [4, p.25].

Membrii guvernului se reunesc pentru sesiuni ordinare în fiecare săptămînă. Sesiunile sunt conduse de Prim-ministru care aprobă agenda pregătită de Secretarul de stat. Guvernul mai dispune şi de şedinţe informale care în general sunt organizate înaintea sesiunilor oficiale pentru pregătirea subiectelor ce vor fi supuse dezbaterilor. Fiecare minister dispune de mobilitatea de a dezvolta politici publice în mod independent. Ministerul de finanţe în comparaţie cu celelalte ministere, deţine un statut mai evidenţiat în cadrul procesului decizional [4, p.8].

Din punct de vedere teritorial Estonia este divizată în 15 judeţe conduse de guvernatori, care reprezintă interesele Guvernului central la nivel regional şi local [5, p.3]. Guvernatorii monitorizează buna funcţionare a serviciilor municipale, acordă consultanţă acestora, şi sunt responsabili de procesul de planificare la nivel judeţean. Din componenţa guvernelor judeţene fac parte funcţionarii publici din cadrul oficiului guvernatorului judeţean. Guvernatorul judeţean este numit de Guvern pentru un mandat de 5 ani la propunerea ministrului Ministerului afacerilor regionale şi locale. Guvernatorul reprezintă interesele statului la nivel de judeţ şi este responsabil de dezvoltarea judeţului şi de aplicarea corectă a cadrului legal naţional la nivel de judeţ. Statutul juridic al guvernatorului comportă un caracter nesemnificativ, deoarece majoritatea deciziilor finale se iau la nivel central sau municipal. Totuși, guvernul judeţean poate sesiza instanţa judiciară în cazul în care o municipalitate nu se conformează cadrului legal. De asemenea guvernul judeţean dispune şi de dreptul de a controla modul de realizare a competenţelor statului delegate autorităţilor publice locale [4, p.27]. Din punct de vedere regional, Estonia este organizată în 5 regiuni, şi anume: Nord; Est; Centru; Nord-Est şi Sud. Administraţia locală se compune din municipalităţi [1, p.108].

Confruntîndu-se cu evoluţii rapide de natură economică, dar şi cu presiuni sociale, guvernele necesită să reacţioneze pro-activ la chestiunile de politici complexe. Criza economico-financiară globală, ascensiunea schimbărilor climaterice, îmbătrînirea rapidă a populaţiei, amplificarea dezastrelor naturale, constituie doar cîteva exemple de circumstanţe care necesită politici sistemice, a căror elaborare intră în competenţele funcţionale a mai multor autorităţi publice. De asemenea cetăţenii şi sfera bussinesului şi-au ridicat nivelul de exigenţă şi aşteptările faţă de serviciile publice care trebuie să fie efective, înalt calificate, accesibile şi variate. Realizarea acestor deziderate necesită acţiuni comune, cînd autorităţile publice administrative trebuie să acţioneze în coordonare şi colaborare cu alte organizaţii şi instituţii publice din afara sistemului administrativ. Din aceste considerente ţările membre ale ODEC sunt tot mai cointeresate în

utilizarea conceptului de *„abordare a guvernării ca un tot întreg în elaborarea şi implementarea politicilor publice”* [1, p.113].

Esenţa abordării guvernamentale unice include coordonarea orizontală a proiectelor de politici publice, şi executarea acestora în spiritul susţinerii administraţiei publice pentru a răspunde cît mai complet necesităţilor guvernamentale prin focusarea asupra obiectivelor planificate, care să încurajeze şi să promoveze colaborarea şi asigurarea adoptării unor decizii bine documentate. Abordarea guvernării unice se asociază cu dorinţa de a asigura coordonarea orizontală şi verticală a activităţii guvernamentale pentru a îmbunătăţi coerenţa politicilor publice, utilizarea mai raţională a resurselor, livrarea unor servicii publice impecabile, promovarea şi capitalizarea efortului sinergetic şi inovativ izvorît din perspectivele de manifestare a mai multor actori implicaţi. Aceasta solicită instituţii guvernamentale care să activeze peste limitele portofoliale pentru a obţine scopuri comune sau partajabile şi să promoveze reacţia sau răspunsul integrat guvernamental la dificultăţile politicilor publice [1, p.115].

Abordarea guvernării unice denotă aspiraţia către obţinerea gîndirii şi acţiunii de coordonare orizontală şi verticală a proceselor instituţionale guvernamentale, pentru obţinerea mai multor *beneficii şi avantaje*. În primul rînd, prin intermediul acţiunilor de coordonare, pot fi omise situaţiile în care unele politici publice sunt incompatibile sau se elimină unele pe altele. În al doilea rînd, poate fi raţionalizat procesul de utilizare a resurselor publice care sunt necesare pentru a fi alocate în vederea elaborării şi implementării politicilor publice. În al treilea rînd, poate fi creată o forţă sinergetică prin agregarea tuturor capacităţilor şi capabilităţilor actorilor implicaţi în procesul de elaborare a politicilor publice din diverse domenii. De asemenea cetăţenii pot beneficia de acces integrat în detrimentul celui fragmentat la diverse servicii publice de interes general [1, p.117], [6, p.9], [7, p.1060].

Perfecţionarea continuă a procesului de luare a deciziilor prin aplicarea modelului bazat pe dovezi și justificări (*evidence-based decision making process*) şi stimularea practicilor de participare cetăţenească suscită perfecţionarea capacităţii anticipative, inovatoare şi adaptive a Estoniei [1, p.117]. Ministerele şi agenţiile estoniene evaluează continuu capacitatea de planificare şi prioritizare a activităţilor, identifică căi pentru perfecţionarea colaborării intersectoriale şi pretarea procesului de planificare strategică cu cel de planificare bugetară.

Experţii ODEC constată faptul că într-o ţară mică şi relativ tînără cum este Estonia, o atenţie sporită se necesită a fi acordată modalităţii de utilizare a resurselor limitate în procesul de realizare a agendei guvernamentale. Pentru maximizarea impactului de utilizare a resurselor disponibile, se impune ca ambele sectoare, atît cel public, cît şi cel privat să fie focusate pe acelaşi scop şi anume cel de a obţine un rezultat naţional comun. Însă, mai întîi de toate trebuie format un acord naţional care să indice direcţia comună de dezvoltare a ţării. Pentru ca

viziunea comună naţională să fie efectivă, se necesită suportul tuturor sectoarelor astfel ca resursele financiare provenite atît din sectorul public, cît şi din sectorul privat să fie canalizate pe procesul de realizare a viziunii de viitor a ţării. În pofida dimensiunilor sale teritoriale Estonia şi-a construit deja un nume pe arena internaţională. Acesta a fost construit prin muncă asiduă asimilată unui proiect naţional focusat pe proiecte de termen scurt ca UE, NATO, accederea pe piaţa euro, precum şi obţinerea statutului de stat membru. Proiectele date au fost foarte bine orientate din punct de vedere al scopurilor, cu parametri exacţi şi clari, cadre temporale, indicatoare de reper, şi cu cerinţe informate faţă de alocarea resurselor necesare. În timp ce aceste proiecte de durată scurtă au produs consecinţe de lungă durată, au creat premise pentru dezvoltarea ulterioară a ţării pentru a deveni şi mai competitivă, acuma cetăţeanul se întreabă ce va urma [1, p.175].

Procesul de planificare strategică corelat cu procesul bugetar constituie instrumentul de bază pentru proiectarea și utilizarea adecvată a mecanismelor, resurselor umane şi funcţiilor necesare de implementare cît mai efectivă a agendei guvernamentale. Pe parcursul ultimilor ani de dezvoltare, administraţia publică centrală din Estonia şi-a consolidat în mod accelerat capacităţile de planificare strategică şi de promovare a unei culturi avansate de activitate instituţională. Centrul guvernului estonian este reprezentat de către Ministerul finanţelor şi Oficiul Guvernamental care dispun de un rol important în cadrul procesului de planificare strategică. Ministerul finanţelor este responsabil pentru întreg cadrul de planificare strategică. Acesta pregăteşte cadrul regulator pentru planificarea strategică, exprimă îngrijorări şi atenţionări vizavi de buna derulare a procesului de planificare strategică; pune la dispoziţia factorilor interesaţi materialele cu privire la ghidarea procesului de planificare strategică; îşi asumă răspunderea pentru controlul calităţii strategiilor sectoriale cînd acestea se află în procesul de coordonare inter-ministerială.

Unitatea pentru planificare strategică din cadrul Oficiului Guvernamental este responsabilă de coordonarea pe orizontală a documentelor strategice în cadrul administraţiei publice, asigură coerenţa între strategiile sectoriale şi documentele strategice orizontale, precum şi se implică în procesul de pregătire a strategiilor sectoriale şi a strategiilor inter-sectoriale. Aceasta analizează strategiile sectoriale, focusîndu-se asupra obiectivelor şi esenţei noilor strategii, pentru ca ele să coincidă cu priorităţile guvernamentale, cu planul guvernamental de acţiuni, şi să contribuie la realizarea scopurilor guvernamentale pe termen lung. Unitatea de planificare strategică, de asemenea, are rolul de a susţine mediul de planificare strategică prin elaborarea metodologiei de evaluare a impactului strategic şi acordarea suportului financiar ministerelor şi organizaţiilor non-guvernamentale pentru cercetarea şi analizarea chestiunilor de interferenţă. Atît Unitatea strategică cît şi Ministerul de finanţe acordă o atenţie sporită calităţii

documentelor strategice. Unitatea strategică este responsabilă de controlul calităţii strategiilor sectoriale pînă a ajunge pe ordinea de zi a sesiunilor guvernamentale unde strategiile urmează a fi aprobate, şi furnizează consultanţă Primministrului la subiectul dat [1, p.175; 4, p.25].

Sincronizarea perfectă dintre panificarea strategică şi cadrul bugetar asigură realizarea agendei guvernamentale cu privire la politicile publice. În ultima perioadă de timp, Estonia a întreprins acţiuni concrete pentru consolidarea legăturilor dintre planificarea strategică şi cea bugetară. Totodată, la consolidarea acestora au contribuit şi efectele crizei economico-financiare globale. Astfel, strategiile bugetare au fost focalizate pe domenii de politici publice şi nu pe costuri identificate de ministere care reflectau scopurile ministeriale.

Conştientizînd beneficiile bugetării performante Estonia a elaborat un sistem bugetar programat, unde cheltuielile, veniturile, investiţiile şi tranzacţiile financiare planificate în strategia guvernamentală şi în bugetele anuale de stat vor fi prezentate, executate, monitorizate, şi raportate în baza programului creat. Utilizarea conceptului de *"valoare a banilor*" (*value-for-money*), precum şi reexaminarea programelor pentru a evalua gradul de menţinere a utilităţii şi relevanţei acestora, dar şi a cheltuielilor publice, poate contribui la îmbunătăţirea calităţii informaţiei cu privire la performanţă în procesul bugetar. Într-un stat cu economie mică, reexaminarea sau reanalizarea cheltuielilor guvernamentale sunt recomandate pentru a se demonstra că majoritatea progreselor rezultă din utilizarea resurselor financiare publice, care necesită a fi realocate dacă nu produc creşteri de valoare publică şi socială planificate. Reexaminarea programelor şi politicilor reprezintă un instrument util pentru guvernare în vederea identificării domeniilor finanţate care nu produc progrese, şi redislocarea acestor resurse către alte domenii mai prioritare este un factor important și necesar. În Estonia programele şi politicile se reexaminează bienal, astfel că se creează un tablou complet al progreselor şi regreselor instituţionale [1, p.196].

Cetăţenii deleagă guvernului autoritatea de luare a deciziilor, dar totodată aceştia aşteaptă ca guvernul şi administraţia publică să i-a decizii bazate pe analize de răsunet (*sound analysis*), pe utilizarea cît mai eficientă şi eficace a resurselor statului. În final acestea trebuie să servească interesele generale ale cetăţenilor şi ale statului.

În cadrul guvernului estonian există două procese principale de luare a deciziilor [1, p.210], care sunt reflectate prin intermediul şedinţelor formale ale guvernului (sesiunile guvernului) şi şedinţele informale ale cabinetului (şedinţele cabinetului). La şedinţele formale ale Guvernului sunt examinate şi adoptate toate subiectele incluse pe ordinea de zi a acestuia, astfel fiind luate deciziile oficiale guvernamentale. Deciziile adoptate în cadrul şedinţelor formale ale Guvernului sunt făcute publice, iar discuţiile şi motivările acestora nu sunt supuse publicității. Subiectele ce urmează a fi supuse procesului de examinare de către

Guvern pot fi incluse pe ordinea de zi a şedinţelor formale numai cu consimţămîntul Prim-ministrului, şi numai dacă acestea dispun de acordul prealabil informal al ministerelor care fac parte sau nu din şedinţa guvernului.

Cabinetul este un organ informal care discută şi negociază la ședințele sale săptămînale subiectele care urmează a fi prezentate şi adoptate în cadrul şedinţelor formale ale guvernului [8, p.25]. Procesul de coordonare informal dispune de un rol extrem de important în asigurarea eficienței procesului decizional. Pe lîngă consultările desfășurate de către funcționarii publici de rang înalt, de comitetul de coaliție, de Cabinet, mai există și consultările desfășurate de către organele de conducere ale partidelor politice ce formează coaliția de guvernare. Obținerea acordului partenerilor de coaliție reprezintă primul pas în procesul de promovare cu succes a proiectelor de politici sau acte normative. Aidoma susținerii emanate de partenerii de coaliție pentru proiectele de politici sau acte normative elaborate, la fel de importantă este și susținerea exprimată de autoritățile publice locale [8, p.28].

Deciziile luate la şedinţele Cabinetului nu sunt obligatorii din punct de vedere legal. Cînd administraţia publică centrală elaborează noi politici publice sau iniţiative legislative, miniştrii cabinetului sunt implicaţi în pregătirea proiectului deplin pentru a fi pus la dispoziţia cabinetului pentru discuţie. Miniştrii nu sunt obligaţi să solicite aprobarea cabinetului înainte de a dezvolta proiecte de politici sau de acte normative. Majoritatea proceselor de elaborare a proiectelor de politici şi de acte normative sunt desfăşurate de către administraţia publică centrală în lipsa unei aprobări prealabile din partea guvernului, şi în lipsa unui concept de dezvoltate agreat de Cabinet [1, p.211].

În vederea modernizării sectorului public, inclusiv a procesului decizional guvernamental, Republica Estonia plasează un accent deosebit pe utilizarea sistemului tehnologiilor informaţionale şi comunicaţionale comune. Astfel, cel mai elocvent exemplu ce poate fi adus în acest sens, este utilizarea sistemului informaţional al sesiunilor guvernamentale ”e-cabinet”, care este pe larg aplicat pentru asistarea procesului de luare a deciziilor guvernamentale. Pentru această performanţă Estonia a primit aprecieri internaţionale de la organismele mondiale specializate în evaluarea performanţei publice. Sistemul informaţional ”e-cabinet” oferă administraţiei publice posibilitatea de a pregăti, administra şi prezenta documentele de politici publice şi de acte normative guvernului pentru considerare în regim informatizat online, precum şi înregistrarea şi diseminarea acestora potrivit procedurilor de reglementare. Categoriile de documente menţionate mai sus sunt transmise în mod electronic către Cabinet, şi respectiv Guvern prin intermediul sistemului e-cabinet aplicîndu-se semnătura digitală. În aceiaşi zi Cabinetul Guvernului listează agenda cu propunerile pentru sesiunea Guvernului pe e-cabinet pentru miniştri şi alte oficialităţi cointeresate. Cu trei zile înainte de sesiunea Guvernului, secretarii generali ai ministerelor furnizează comen-

tariile de rigoare la subiectele ce urmează a fi discutate la sesiunea guvernamentală. Comentariile sunt făcute în format electronic online şi sunt intrate direct în e-cabinet, astfel fiind disponibile pentru toţi miniştrii pentru a fi vizualizate. Cu două zile înainte de sesiunea Guvernului, Prim-ministru vizualizează toate propunerile şi decide asupra agendei şedinţei guvernamentale. Cu o zi înainte de desfăşurarea şedinţei, Prim-ministru aprobă agenda iar miniştrii furnizează opiniile lor cu privire la subiectele ce urmează a fi examinate în e-cabinet. În timpul şedinţei Guvernului, miniştrii utilizează e-cabinetul pentru a urmări subiectele şi documentele conexe de pe agenda de examinare, iar funcţionarii publici desfăşoară activităţi de înregistrare a deciziilor guvernamentale şi a stenogramei. Pînă la instituţionalizarea sistemului informaţional e-cabinet, sesiunile cabinetului durau între 4-5 ore fiecare, iar odată cu utilizarea e-cabinetului acestea se încadrează între 30 şi 90 de minute fiecare. Prim urmare se reliefează faptul, că aplicarea şi utilizarea e-cabinetului duce la economisirea timpului şi resurselor publice, precum şi la asigurarea unei transparenţe mai profunde a deciziilor guvernamentale adoptate [1, p.214].

Cultura unui proces decizional bazat pe evidențe și argumentări contribuie la facilitarea actului de realizare a obiectivelor guvernamentale. În contextul în care Estonia este un stat de dimensiuni mici, cu resurse limitate, aceasta caută să utilizeze în aşa fel resursele încît să obţină cel mai eficient şi eficace rezultat. Pe parcursul ultimilor ani de dezvoltare socială guvernele solicită tot mai frecvent evidențe și argumentări solide vizavi de necesitatea adoptării și modificării anumitor politici publice, acte normative sau programe care ar trebui să producă rezultate şi impacte eficiente şi efective [9, p.2]. Procesul decizional bazat pe evidenţe și argumentări reprezintă un instrument de bază prin intermediul căruia guvernele şi administraţia publică pot examina şi măsura eventualele beneficii, costuri, şi eficacitatea deciziilor adoptate. După ce au fost realizate largi consultări şi investigaţii, şi după ce s-a asigurat că au fost luate în calcul toate scenariile decizionale posibile, guvernele pot folosi această informaţie pentru ridicarea calităţii şi transparenţei deciziilor adoptate. Pentru ca procesul de luare a deciziilor în baza evidenţelor sau argumentărilor să fie unul funcţionabil se necesită un cadru analitic adecvat colectării, prelucrării şi utilizării informaţiei, cum ar fi, de exemplu, procesul şi metodologia de evaluare a impactului regulator (*Regulatory Impact Assesment*). Guvernele care nu adoptă şi promovează paradigma evaluării impactului de reglementare (RIA) se confruntă cu diverse complicaţii de ordin economic, social, administrativ şi de mediu. Evaluarea impactului de reglementare susţine şi îmbunătăţeşte procesul de analiză bazat pe evidenţe sau argumentări, şi contribuie la ridicarea gradului de transparenţă a acestuia. Înţelegerea impacturilor, beneficiilor şi costurilor acţiunilor guvernamentale, ridicarea gradului de responsabilizare a guvernului, consolidarea relaţiilor de coordonare între politicile publice care sunt inter-relaţionale, precum şi conştientizarea im-

portanţei procesului de elaborare şi promovare a propunerilor de politici de către funcţionarii publici, reprezintă doar cîteva puncte forte ale procesului de evaluare a impactului de reglementare [1, p.215].

Pentru a extinde şi încuraja practicile de evaluare a impactului de reglementare, Ministerul justiţiei a extins scopul şi utilizarea evaluării, şi a elaborat ghiduri speciale cu privire la modalitatea de desfăşurare a acesteia. Prin consecinţă, ministerele sunt obligate ca în cadrul procesului de pregătire şi elaborare a propunerilor de politici publice sau a proiectelor de acte normative să desfăşoare evaluarea impactului de reglementare, care să demonstreze şi să justifice necesitatea şi fezabilitatea proiectelor înaintate. Ulterior, acestea sunt prezentate Ministerului justiţiei, care este responsabil de verificarea acestora, inclusiv de aprecierea calităţii evaluării impactului de reglementare pentru proiectele prezentate [1, p.215; 10, p.3].

Construind o paralelă între procesul decizional administrativ din Republica Moldova și cel din Republica Estonia, pot fi remarcate diferențe esențiale în metodologia de planificare și dezvoltare a acestora atît prin prisma formală, cît și prin cea de conținut. Dacă Republica Estonia deține statutul de țară membră a UE încă din anul 2004, astfel dezvoltîndu-și continuu procesele decizionale în conformitate cu principiile și valorile democratice ale spațiului administrativ comunitar, pertinent standardelor de performanță și democrație stabilite în acel spațiu, atunci în cazul Republicii Moldova putem doar constata perioada incipientă de aderare la marea familie europeană, încercînd într-un mod neconsecvent să-și preteze modelele, sistemele și mecanismele de funcționare a statului și a administrației publice implicit celor din spațiul european. Această constatare de fapt denotă nivelul calității și performanței actului de guvernare din Republica Moldova mimat deliberativ de-a lungul anilor prin perpetuarea demagogiei, corupției și ignorarea intereselor naționale. Or procesele decizionale eficiente, care să fie îndreptate exclusiv în beneficiul cetățeanului și a statului, nu pot izvorî și nu pot să se dezvolte în astfel de medii dominate de incertitudine, dar și de abateri de la principiile și valorile democratice europene.

Inferînd cele expuse și analizate în prezentul articol, conchidem prin a reliefa faptul că procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Estonia dispune de o conducere fermă emanată de autoritatea Prim-ministrului, ceea ce de fapt evidențiază latura centralizată a acestuia, dar totodată acest proces se desfășoară în baza valorilor europene moderne derivate din abordarea bunei guvernări (*good governance*), incluzînd elemente precum argumentarea prin evidențe a deciziilor (*evidence-based decision making process*), valoarea banilor (*value for money*) și evaluarea impactului de reglementare (*regulatory impact assesment*).

Bibliografie

1. OECD Public Governance Riviews: Estonia Towrds a Single Goverment Approach, 2011. www.oecd.org/publishing/corrigenda (accesat 15.04.2014)
2. OECD (2005c), Modernising Government: The way forward, OECD, Paris. http://books.google.md/books (accesat 18.04.2014)
3. The Constitution of the Republic of Estonia. Passed 28.06.1992. RT 1992, 26, 349. Entry into force 03.07.1992. https://www.riigiteataja.ee/en/ (accesat 10.05.2014)
4. Government of the Republic Act**.** Passed 13.12.1995. RT I 1995, 94, 1628. Entry into force 01.01.1996. https://www.riigiteataja.ee/en/ (accesat 16.05.2014)
5. Local Government Organisation Act. Passed 02.06.1993. RT I 1993, 37, 558. https://www.riigiteataja.ee/en/ (accesat 25.05.2014)
6. Christensen T., Laegreid P. The whole-of-Government Approach: Regulation, performance and public sector reform. Working paper 6, Stein Rokkan Centre for Social Studies, UNIFOB AS, 2006. https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/1893/N06-06%20Christensen-Lagreid.pdf?sequence=1 (accesat 11.05.2014)
7. Christensen T., Laegreid P. The whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. Public Administration Review, November/December 2007. http://www.researchgate.net/profile/Per_Laegreid/publication/227541592_The_WholeofGovernment_Approach_to_Public_Sector_Reform/file/ (accesat 10.06.2014)
8. Toots A., Reetz A., Jahn D. Sustainable Governance Indicators. 2014 Estonian Report. http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Estonia.pdf (accesat 15.06.2014)
9. Davies P. Is evidence-based Government possible. Presentation at the 4th annual campbell collaboration Colloqium, Washington DC, 19 february, 2004. http://www.sfi.dk/graphics/Campbell/Dokumenter/Artikler/Is_Evidence-Based_Government_Possible.pdf (accesat 17.06.2014)
10. Head B. Three lenses of evidence-based policy. // Australian Journal of Public Administration, 2008, Vol.67, No.1. http://www.vic.ipaa.org.au/sb_cache/professionaldevelopment/id/36/f/3%2520lenses%2520of%2520evidence%2520based%2520policy%2520-%2520brian%2520head.pdf (accesat 19.06.2014)

Prezentat la redacție
la 20 iulie 2014

METODE INTERNAŢIONALE ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII BUGETULUI[1]

Tatiana VIŞANU
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Științe Economice, Catedra Finanțe și Bănci
Doctorand, lector magistru

In the modern economy the budget is not only a simple document that contains the state revenue and expenditure over a period of twelve months, but it is a financial plan at the macroeconomic level. The budget process is both technical and political. It is indisputable that it can not be separated from the state and the governing, however, this article analyzes the technical side of the budget elaboration, focusing on the methods for sizing the public budget income and expenditures. Given the increasing role of the state budget, modern management techniques are required, because planning a realistic state budget is a first step towards a good governance of the country.

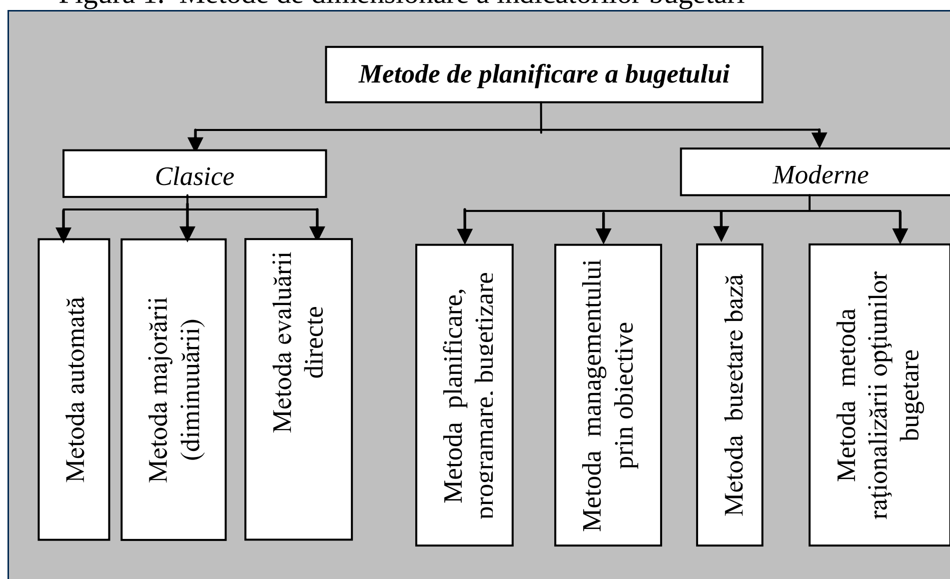
În ceea ce priveşte planificarea bugetului practicile diferă de la o perioadă la alta. Dacă anterior „a face un buget" înseamna „a enumera, a evalua şi a compara în mod periodic, dinainte şi pe o perioadă de timp în viitor, cheltuielile de făcut şi veniturile de perceput" [1, p.133] atunci actualmente planificarea bugetului este o noţiune mult mai complexă care presupune formularea politicii bugetar-fiscale a statului. Şi totuşi, procesul bugetar este un proces în egală măsură politic, dar şi tehnic. Dacă ne concentrăm pe partea tehnică, metodele de planificare a veniturilor şi cheltuielilor bugetului prezintă importanţă deosebită pentru gestiunea finanţelor publice, deoarece doar un buget realist asigură o alocare optimă a resurselor statului, realizarea priorităţilor de politică şi a funcţiilor statului. Sistemele de planificare în dezvoltarea lor au cunoscut mereu modificări şi adaptări continuie, în teoria, dar şi practica financiară, fiind cunoscute atât metode clasice, cât şi metode moderne de dimensionare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare (Figura 1).

Metodele clasice de dimensionare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare sunt: metoda automată, metoda majorării (diminuării) şi metoda evaluării directe [2, p.527-528]. *Metoda automată* ia drept bază pentru întocmirea bugetului anului următor (t+1) rezultatele din penultimul an celui care se proiectează (t-1). Aceasta deoarece la întocmirea proiectului de buget pentru anul următor nu se

[1] *Articol elaborat în cadrul proectului Marie Curie Action EU-PREACC — Possibilities and limits, challenges and obstacles of transferring CEE EU pre-accession best practices and experience to Moldova's and Georgia's pre-accession process (2013-2017)*

cunosc încă realizările certe ale bugetului pe anul în curs (t). Plecând de la nivelul realizat al indicatorilor din bugetul penultinului an şi efectuând evaluarea forfetată a cheltuielilor şi veniturilor, care se corectează cu eventualele modificări determinate de schimbarea legislaţiei sau de alte măsuri adoptate între timp, se determină volumul valoric al cheltuielilor ca urmare a bazei de la care se porneşte şi a caracterului subiectiv al corecţiilor. Metoda este simplă, nu necesită un volum mare de lucrări, dar prezintă dezavantajul că este departe de realitate, deoarece condiţiile economice, sociale şi politice existente cu doi ani în urmă nu se pot menţine ca atare şi în anul pentru care se elaborează proiectul de buget. După primul război mondial, utilizarea metodei automate de previzionare a fost restrânsă pentru a fi abandonata cu desăvârşite în preajma celui de al doilea război mondial.

Figura 1. Metode de dimensionare a indicatorilor bugetari



Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [3]

Metoda majorării (diminuării) se bazează pe procedee statistice, în calcul luându-se în considerare rezultatele exerciţiilor bugetare pe un interval de cinci sau mai mulţi ani consecutivi din perioada premergătoare anului pentru care se elaborează proiectul de buget. Pe baza acestor date se determină ritmul mediu anual de creştere (sau descreştere) a veniturilor şi cheltuielilor bugetare. Prin aplicarea acestui ritm asupra veniturilor şi cheltuielilor anului bugetar în curs se determină nivelul veniturilor şi cheltuielilor bugetului de stat pentru anul următor. Determinarea veniturilor şi cheltuielilor prin exploatarea tendinţelor rezulta-

te din evoluţia indicatorilor, aferente perioadei considerate drept bază, este aproximativă, deoarece în fiecare an intervin factori noi care pot avea o influenţă mai mare sau mai mică asupra bugetului de stat. În plus, procedeul transpune în viitor influenţele negative ale unor fenomene economico-financiare ce s-au manifestat în anii care au servit drept bază de calcul.

Metoda automată şi cea a majorării (diminuării) nu corespund unei practici bugetare moderne, a cărei cerinţă principală este evaluarea cât mai realistă a nevoilor şi posibilităţilor de procurare a resurselor publice. Aceste metode au lăsat locul evaluării directe a veniturilor şi cheltuielilor bugetare [2, p.527]. Explicaţia constă în modificarea paradigmei economice, bugetul fiind privit ca un instrument de influenţare a activităţii economice din cadrul statului, iată de ce la dimensionarea veniturilor şi cheltuielilor bugetare trebuie să se ţină cont de evoluţia unor indicatori macroeconomici, pentru a alcătui un buget sustenabil şi cât mai realist. Aceasta a condus la aplicarea *metodei evaluării directe,* care presupune efectuarea unor calcule pentru fiecare sursă de venit şi fiecare categorie de cheltuieli. Baza de la care pornesc proiectările o constituie atât execuţia preliminară a bugetului pe anul în curs, cât şi previziunile în domeniul economic şi social pentru anul bugetar următor. La estimarea veniturilor se ţine seama de nivelul acestora prevăzut pentru anul în curs, care se ajustează în funcţie de situaţiile conjuncturale reflectate în evoluţia bazei fiscale: PIB, volumul consumurilor, producţiei, profiturilor, importurilor etc. şi eventualele modificări ce vor interveni în legislaţia cu privire la impozite şi alte venituri. În ceea ce priveşte cheltuielilor publice acestea sunt evaluate în funcţie de posibilităţile economiei reale de a susţine, cu venituri corespunzătoare, creşterea cheltuielilor publice. Dintre metodele tradiţionale aceasta este singura metodă care este şi astăzi aplicată pe larg, inclusiv şi la noi în ţară. Metoda evaluării directe, deşi este considerată a fi mai aproape de realitate, datorită incertitudinilor în care se mişcă economia, totuşi nu asigură o dimensionare riguroasă a indicatorilor bugetari, impunându-se rectificări ale acestora în timpul execuţiei veniturilor şi cheltuielilor publice [2, p.527].

Metodele clasice de evaluare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare prezintă anumite neajunsuri, fiind asociate cu bugetarea incrementală şi bugetul funcţional, şi sunt mai puţin aplicabile unui buget modern în bază de programe şi performanţă. Incrementalismul reprezintă un termen preluat din teoria deciziilor publice şi un model conform căruia decidenţii aflaţi la conducere evită să ia nişte decizii radicale deoarece aceştia nu doresc pierderea suportului electoral. Ca urmare, deciziile care sunt adoptate constau în modificări relativ mici a procedurilor existente, dar care totuşi contribuie la îmbunătăţirea situaţiei problematice şi care minimizează numărul de instituţii şi persoane „nemulţumite" de aceste măsuri noi. În concluzie deciziile care sunt luate, se bazează pe mai degrabă pe schimbări mici, graduale, mai degrabă decât pe schimbări radicale, ceea ce

reprezintă şi principalul dezavantaj al modelului, acesta nefiind folosit pentru luarea unor decizii de reformă majore [4, p.5-6].

Transpus în limbaj bugetar trăsătura de bază a incrementalismului, conform economiştilor americani, constă în faptul că bugetul pentru anul viitor are la bază bugetul anului precedent, procesul bugetar focalizându-se pe estimarea variaţiei indicatorilor bugetari faţă de anul anterior. Procesul bugetar este văzut ca stabil, predictibil, modificându-se foarte puţin de la an la an şi bazat pe roluri bine definite care pot fi reprezentate de către reguli simple de luare a deciziilor. Bugetele instituţiilor nu sunt niciodată revizuite anual în totalitatea. Astfel un proces care se concentrează pe o modificare minoră moderează conflictele, reduce costurile analizelor, stabilizează rolurile şi aşteptările bugetare şi reduce timpul pe care oficialii trebuie să îl acorde procesului bugetar, crescând probabilitatea ca valorile politice importante să fie luate în considerare. În acest mod atenţia este îndreptată asupra unui număr redus de itemi mai importanţi asupra cărora clasa politică se poate concentra [5, p.19, 114; 6, p.267].

Bugetul incremental este asociat cu bugete pe articole, care stă şi la baza sistemului bugetar autohton de foarte multă vreme şi reprezintă cea mai veche şi cea mai larg răspândită metodă de elaborare a bugetelor. Practic, astfel de bugete sunt orientate în procesul de elaborare, pe input-uri (cheltuieli) şi lipseşte interesul pentru ceea ce s-a realizat cu banul public, adică nu există concentrarea asupra output-urilor (rezultatelor) şi asupra viziunii strategice în procesul de elaborare a bugetului, ceea ce reprezintă şi principala critică în aplicarea acestor metode. Totodată, utilizarea realizărilor din anul bugetar anterior poate să inducă erori, din cauza modificărilor eventuale ale mediului economic sau politic, ceea ce înseamnă că nivelul indicatorilor din anul bugetar anterior constituie o bază nesigură pentru planificare. Astfel o decizie arbitrară dintr-un an poate fi transpusă negativ asupra bugetelor care vor urma. Trebuie de menţionat de asemenea că datorită faptului că cheltuielile sunt proiectate de la nivelul celor deja existente aceasta contribuie la o tendinţă de creştere a cheltuielilor din partea „ministerelor cheltuitoare”, mai ales pe finalul exerciţiului bugetar, pentru a preveni eventualele reduceri de finanţări, ceea ce este desigur o logică incorectă, care contribuie la irosirea banului public şi reprezintă încă un factor de creştere a sectorului public în dimensiune.

Bugetarea incrementală depinde foarte mult de creşterea graduală a bugetului. Pe măsură ce intervenţia economică şi socială a statelor a crescut, limitele incrementalismului ca practică bugetară au devenit din ce în ce mai evidente. Acestea au fost evidenţiate pe parcursul timpului de realitatea bugetară. Expansiunea continuă a sectorului public a ajuns la un punct de cotitură odată ce nivelul fiscalităţii şi-a atins apogeul, iar creşterea continuă a cheltuielilor publice genera necesitatea acoperirii deficitelor bugetare pertinente prin intermediul împrumutului public, care în final conducea la creşterea datoriilor publice. Criza fi-

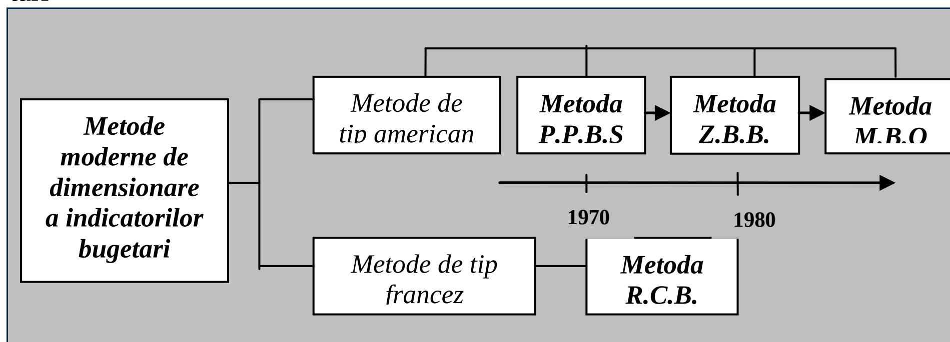
nanciară şi economică genera nemulţumiri în mase, partidele de guvernământ începând să piardă suportul electoral. Opinia publică începe sa perceapă statul ca prost manager al resurselor, în primul rând a celor încredinţate de către cetăţeni prin taxe. Astfel keynisismul cedează teren neoliberalismului economic, care promovează limitarea intervenţiei statului în economie şi diminuarea sectorului public. Odată cu reducerile de cheltuieli, guvernanţii şi managerii publici au fost confruntaţi cu descreşteri şi implicit cu reduceri „decrementale" ale cheltuielilor.

Metode moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari. În aceste condiţii metodele tradiţionale au început a fi înlocuite cu metodele moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari, care au avantajul că pun accent pe modul cât de eficient este utilizat banul public. Necesitatea acestora era dictată de raţionalizarea cheltuielilor publice şi reducerea dimensiunii sectorului public. Reformele începute în perioada postbelică au acelaşi scop comun – deplasarea accentului în cadrul bugetului de la simple categorii de input (intrări de costuri) la activităţi, output-uri (ieşiri de produse finite) şi rezultate. În practica internaţională s-au structurat două categorii principale de metode [2, p.528]:

• metode de tip american: metoda de planificare, programare, bugetizare (Planned Programmed Budgeting System (PPBS), metoda bugetare bază zero (Zero Base Budgeting" (ZBB) şi metoda managementului prin obiective (Management by objectives (MBO);

• metode de inspiraţie franceză: metoda raţionalizării opţiunilor bugetare (La Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB).

Figura 2. Evoluţia metodelor moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari



Sursa: Elaborat de autor în baza surselor [5] şi [2]

În practica bugetară a diferitor ţări aplicarea strictă a acestor metode, aşa cum sunt date de teoria financiară, este rar întâlnită. Ele constituie mai degrabă un model de inspiraţie în cadrul managementului financiar public, fiind adaptate

la realităţile bugetare ale fiecărui stat în parte. Şi totuşi, conform economistului român I.Văcărel „indiferent de tehnica de dimensionare a cheltuielilor şi de luare a deciziei cu privire la utilizarea pe termen scurt, mijlociu sau lung a resurselor statului, practicată de fiecare ţară, metodele moderne de raţionalizare a opţiunilor bugetare se bazează, în principal, pe analiza cost-avantaje sau cost-eficacitate, a cărei aplicabilitate este condiţionată de existenţa a două sau mai multe soluţii de realizare a unui obiectiv, cu costuri diferite” [2, p.528]. În general literatura de specialitate ne oferă mai multe metode de evaluare a eforturilor şi a efectelor directe şi indirecte ale proiectelor de obiective publice, cele mai frecvente fiind: analiza costuri-avantaje, care mai este cunoscută şi sub denumirea de analiză cost-beneficiu (ACB), analiza cost-eficacitate (ACE), bazată pe un sens mai larg decât cel economic, atribuit avantajelor, analiza cost-utilitate (ACU), analiza cost-minimalizare (ACM) etc. În continuare vom descrie succint principiile analizei cost-beneficiu şi a analizei cost-eficienţă. „Respectivele metode sunt folosite de multă vreme, începând în SUA prin Flood Act Control (1937), ulterior găsindu-şi aplicarea în tot mai multe arii, de la P.P.B.S, sistem de construire al bugetelor aplicat din anii ‘60, la programe finanţate de Banca Mondială etc.” [7, p.73].

Esenţa analizei cost-beneficiu este în principiu destul de simplă, constând în gruparea cheltuielor publice pe proiecte şi compararea costurilor şi beneficiilor fiecărui proiect de cheltuieli în parte. Aceasta analiză permite de a alege acel proiect care maximizează rezultatele obtenabile cu un anumit nivel al costurilor, sau conduce la obţinerea aceloraşi efecte cu costuri minime. Este o metodă împrumutată din practica managementului proiectelor de investiţii din sectorul privat şi utilizează criteriul valorii actualizate nete de selecţie a proiectelor. Evaluarea cheltuielii publice comportă obţinerea bunăstării economice. Atunci când analiza cost-beneficiu caută o valoare de proiect netă pozitivă, se utilizează criteriul Kaldor-Hicks, beneficiarii de investiţii câştigând mai mult decât vor pierde cei învinşi. Această metodă este aplicabilă în domeniul public pentru evaluarea cheltuielilor de capital, şi mai puţin în cazul cheltuielilor curente, aceasta deoarece există dificultăţi în comensurarea tuturor beneficiilor şi costurilor în termeni monetari, mai ales în cazul unor cheltuieli de ordin social, precum şi compararea proiectelor de cheltuieli publice de utilitate socială (educaţie, sănătate, asigurări sociale), cu proiecte de infrastructură publică. Astfel este dificil de a evalua, spre exemplu, în cazul cheltuiellilor pentru sănătate, viaţa unui om. Iată de ce apare necesitatea analizei cost-eficacitate. În cazul *analizei cost-eficacitate* este evaluată eficacitatea cheltuielilor grupate pe programe. Tehnica ACE tinde să obţină un nivel de beneficiu maxim cu costuri minime. Diferenţa dintre cele două metode provine din modul în care exprimăm rezultatele programului. În ACB acestea sunt reprezentate în termeni băneşti, iar în ACE în termeni concreţi, de exemplu numărul de vieţi salvate, numărul de persoane instruite etc.

Metoda de planificare, programare, bugetizare, Programme Planning and Bugeting System (PPBS). Aceasta reprezintă o încercare de utilizare optimală a cheltuielilor bugetare în contextul aplicării deciziilor într-un mod cât mai eficient. Cheltuielile publice sunt clasificate pe programe, care sunt în legătură cu obiectivele politicilor stabilite de Guvern. Obiectivul urmărit în elaborarea PPBS este acela de a defini criterii mai raţionale în gestionarea banului public, în sensul repartizării creditelor bugetare pe baza randamentului sau avantajelor nete pe care le comportă diferitele categorii de cheltuieli [2, p.529].

Pentru prima dată această metodă a fost aplicată cu succes în cadrul Ministerului Apărării din SUA la începutul anilor '60, odată cu numirea lui R.McNamara în fruntea Ministerului Apărării (1961-1968) [3, p.154]. Anterior preşedinte al corporaţiei americane Ford, în aplicarea metodei acesta s-a inspirat din practica managementului corporaţiilor private, iar ulterior fiind preşedinte al Băncii Mondiale în anii 1968-1981 acesta a continuat popularizarea metodei. Cu toate că încercarea de a extinde metoda şi în restul administraţiei americane a suferit un fiasco, în anii '70 aceasta fiind considerată depăşită şi dată uitării, ulterior mediul academic a revenit asupra ei în anii 80. Iniţial metoda se rezuma la următoarele: pe baza anticipărilor privind securitatea naţională se elabora o strategie, care ulterior era evaluată şi desfăşurată prin intermediul programelor. Acestea din urmă erau realizate prin intermediul bugetului.

Având la bază analiza costurilor şi beneficiilor diferitor opţiuni, metoda presupune în primul rând identificarea obiectivelor ce urmează a fi îndeplinite, evaluarea costurilor şi avantajelor diferitor programe care pot conduce spre atingerea obiectivelor identificate şi finanţarea acelor programe care au cei mai buni indicatori de eficacitate. În cadrul metodei PPBS, bugetele instituţiior publice nu mai sunt prezentate ca o simplă enumerare de credite bugetare, ci sunt reformulate pe programe guvernamentale, iar procesul se realizează de sus în jos. De aici derivă faptul că folosirea metodei contribuie la consolidarea deciziilor unitare, eliminând fragmentarea lor, însă în acelaşi timp poate fi aplicată pentru soluţionarea unor probleme majore, dar nu şi pentru soluţionarea celor mai puţin importante [8, p.17].

Alte critici ale literaturii de specialitate privind limitele şi dificultăţile metodei care au redus posibilităţile de utilizare a acesteia pe scară largă este următoarea: volumul mare de informaţie şi complexitatea metodei, riscul creşterii puterii tehnocratice şi al diminuării libertăţii de alegere a decidentului public, deşi problemele cu care se confruntă ţara şi societatea pot fi identificate, găsirea soluţiilor şi ierarhizarea priorităţilor este un proces foarte complicat, dificultăţi în formularea unor obiective clare, centralizarea deciziei publice şi stagnarea capacităţii de exerciţiu a managerilor de la nivelele de jos, inflexibilitatea şi rigiditatea sistemului decizional şi incapacitatea autorităţilor publice de a reacţiona rapid prin decizii operative etc. Chiar dacă nu a adus rezultatele aşteptate aceas-

tă metodă a pus bazele pentru dezvoltarea celorlalte metode moderne de bugetare prin utilizarea pentru prima dată a grupării cheltuielilor pe programe, evaluarea acestor programe şi efectuarea unor studii comparative a acestora în decizia bugetară.

Metoda bugetară zero, Zero base budgeting (ZBB) reprezintă metoda care vine să încurajeze curentul decrementalist. Iarăşi SUA devine ţara de unde îşi ea originea metoda care începe a fi practicată după 1980, pentru preîntâmpina creşterii excesive a cheltuielilor bugetare de la un an la altul. Prezintă o abordare de jos în sus în procesul de fundamentare a bugetului. Conform analizei T.Manole trebuie de facut distincţia între două forme ale acestei metode, şi anume între forma aplicată pentru prima dată în Departamentul Agriculturii din SUA în 1962, şi forma aplicată începând cu 1977. Teoretic prima prevede analiza costurilor tuturor programelor în fiecare an bugetar. Esenţa metodei constă în faptul că bugetul pentru fiecare an este luat de la zero. Spre deosebire de sistemul bugetar tradiţional ZBB nu presupune că programele în curs vor fi continuate în mod automat şi în anul următor. Astfel experimentul iniţial „s-a dovedit a fi foarte complicat: lucrul abundent cu documentele şi modificări neînsemnate, ori chiar lipsa totală a lor în mărimea şi direcţiile bugetare” [8, p.27].

Cea de a doua formă a metodei începe să fie aplicată în SUA în 1977 şi constă în concentrarea programelor de cheltuieli la diferite niveluri de alocare a resurselor, examinarea critică a fiecărui tip de cheltuială bugetară şi aprecierea utilităţii şi eficienţei sale. Astfel deciziile erau luate începând cu cea mai mică unitate, departament, birou, agenţie, spre cel mai înalt nivel al conducerii. Se presupune că fiecare agenţie porneşte de la premisa că nu are un buget pentru anul precedent, iar finanţările pornesc de la zero, fiind necesară stabilirea, evaluarea şi ierarhizarea programelor. Programele care urmează a fi finanţate sunt grupate în aşa numitele „pachete decizionale”, transmise nivelului următor de decizie. Această unitate la rândul ei analizează „pachetele decizionale” ale unităţilor subordonate şi le ierarhizează în funcţie de utilitate şi eficacitate. Aici unitatea poate grupa programele în patru grupe: nivelul zero corespunde anulării resurselor bugetare pentru o acţiune considerată a nu fi prioritară; nivelul redus înseamnă continuarea acţiunii cu resurse inferioare; nivelul normal indică faptul că activitatea este continuată la acelaşi nivel cu cel aprobat; iar nivelul crescut permite intensificarea acţiunilor prioritare. Ulterior în acest mod această unitate îşi formează propriul pachet prin agregarea pachetelor de la subordonaţi, care ulterior este la fel transmis, procesul continuând până la nivelul bugetului local sau de guvern. În acest fel, bugetarea cu bază zero asigură participarea, la luarea deciziilor finale, a tuturor decidenţilor de la diverse niveluri de pregătire a bugetului. Un alt aspect important al metodei, conform T.Manole, constă în procedura de elaborare a bugetelor pe termen mediu. Totodată, datorită faptului că această metodă generează competiţie şi conflicte între ordonatorii de bugete aceasta

a fost puţin utilizată [5, p.76]. Metoda, deşi foarte bună din punct de vedere conceptual, a înregistrat un relativ eşec din cauza faptului că a fost introdusă în grabă. Dificultăţile întâmpinate în aplicarea acestei metode sunt legate, în principal, de identificarea şi evaluarea rezultatelor totale raportate la un anumit nivel al cheltuielilor publice.

Metoda managementului prin obiective, Management by objectives (MBO). Însăşi denumirea metodei ne vorbeşte despre esenţa ei, care constă în aceea că pune accentul pe identificarea şi realizarea obiectivelor pentru fiecare program de cheltuieli. MBO este o metodă de fundamentare a bugetului în cadrul căreia se identifică în ce măsură alocarea resurselor asigură realizarea obiectivelor fixate în program. Metoda prezintă o continuare a metodei precedente, care s-a dovedit a fi extrem de complexă [5, p.106]. În cazul MBO accentul a fost pus pe organizare, pe aspectele administrative, deciziile fiind luate de jos în sus, managerii având flexibilitate în luarea deciziilor, fiind vorba despre o descentralizare. Fiecare gestionar de resurse publice defineşte propriile sale obiective, contribuind la realizarea acestora. În cadrul fiecărui minister are loc redistribuirea obiectivelor finale, precum şi coordonarea obiectivelor şi a resurselor. Argumentul de bază al metodei constă în faptul că cei care administrează programele de cheltuieli cunosc mai bine situaţia pe teren şi pot lua decizii operative. De aici însă vine şi critica metodei, care presupune prea multă libertate de acţiune şi prea puţină constrângere. Limitele metodei constau în asumarea răspunderii la nivelul noilor centre descentralizate legate de determinarea precisă a obiectivelor, precum şi corelarea obiectivelor parţiale cu cele finale.

Metoda raţionalizării opţiunilor bugetare, *Rationalisation des choix budgŭtaires (RCB)* reprezintă metoda care a fost cea mai bine gândită conceptual. Ca şi în cazul MBO şi ZBB aceasta are la bază metoda americană PPBS, constituind însă o perfecţionare şi adaptare la realitatea franceză. Ca şi metoda PPBS acesta presupune mai multe faze de desfăşurare, şi anume: studiul, decizia, execuţia, însă aici apare o fază nouă, cea a controlului. Metoda la fel presupune definirea obiectivelor şi identificarea mijloacelor alternative de atingere a acestora, elementul de originalitate al metodei constând însă în analiza sistemică, datorită fazei de control, care urmăreşte modul în care s-au realizat obiectivele şi dacă s-au rezolvat problemele identificate iniţial, asigurând astfel capacitatea de adaptabilitate şi reformulare a opţiunilor şi a obiectivelor, ceea ce face RCB un sistem foarte flexibil.

Având caracter iterativ, metoda permite analiza obiectivelor şi glisarea acestora prin intermediul aşa numitului „plan-revolving”. Schema iteraţiilor succesive se prezintă astfel: formularea problemei, selecţia obiectivelor, propunerea alternativelor, colectarea de date, construcţia modelelor, comparaţia cost / avantaje, testul de sensibilitate, examinarea ipotezelor, reexaminarea obiectivelor, propunerea de noi alternative şi noua formulare a problemei. Cel mai adesea,

acelaşi obiectiv poate fi atins pe mai multe căi, motiv pentru care se impune compararea soluţiilor alternative, determinarea costului total de realizare a programelor propuse în diferite variante şi adoptarea deciziei pe baza analizei cost-avantaje, cost-eficacitate sau a analizei multicriteriale.

Avantajele metodei RCB sunt următoarele: permite determinarea costului global al operaţiunilor, indiferent de sursa de finanţare, ceea ce înseamnă că s-a trecut de la finanţarea exclusiv bugetară la acoperirea cheltuielilor publice din surse multiple, oferă informaţii cu privire la costul unui anumit capitol de cheltuieli înscris în bugetul funcţional, ale cărui elemente sunt dispersate pe mai multe credite bugetare, prezintă ansamblul resurselor, existente şi suplimentare, ce vor fi antrenate pentru realizarea obiectivelor propuse, substituie autorizarea de a cheltui cu obligaţia de a realiza obiectivele înscrise în buget, reducându-se importanţa structurii cheltuielilor. Esenţa rezidă în contribuţia acestora la atingerea obiectivelor şi nu în natura cheltuielilor. Dezavantajele metodei constau în dificultăţi legate de elaborarea, aprobarea şi execuţia bugetului. Astfel, prin aplicarea metodei RCB nu pot fi respectate cerinţele unor principii bugetare, cum ar fi anualitatea şi universalitatea [2, p.537].

Cu toate că metodele moderne de planificare a bugetului, având la bază bugetul pe programe, se consideră a fi cele mai evoluate, totuşi, acestea presupun şi anumite limite, în esenţa lor pură eşuând. Astfel în aplicarea metodelor moderne de planificare a bugetului devine complicată problema analizei costurilor, deoarece unele nu pot fi evaluate şi la fel nu este uşor de evaluat pe deplin şi beneficiul social. Aceste metode pot fi aplicate pentru rezolvarea unor probleme majore, dar nu şi pentru soluţionarea celor mai puţin importante. Totuşi aceste metode au servit ca reper pentru administraţiile din diferite ţări pentru perfecţionarea managementului finanţelor publice, prin preluarea unor elemente a metodelor, adaptate la condiţiile proprii. După cum afirmă T.D.Lynch: „Metodele moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari la fel includ proiecţii ale cheltuielilor şi veniturilor, iar atâta timp cât aceste estimări sunt percepute ca proiecţii, şi nu ca prognoze ale viitorului acestea pot îmbunătăţi percepţia oamenilor despre implicaţiile pe termen lung ale deciziilor bugetare” [6, p.270]. Metodele clasice şi moderne, care înglobează în sine tehnica bugetării în bază de programe, programarea bugetului pe termen mediu, macrobugetarea şi microbugetarea, incrementalismul şi decrementalismul, controlul şi asumarea răspunderii în gestiunea banului public au constituit surse de inspiraţie pentru practicile şi instrumentele moderne de elaborare a bugetului, aşa ca Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) sau Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM).

Bibliografie

1. Lăzeanu M. Curs de ştiinţă şi legislaţie financiară. - Bucureşti: M.Bădeanu, 1942.

2. Văcărel I. ş.a., Finanţe Publice, ed. a IV-a. - Bucureşti: Didactică şi Pedagogică, 2004.
3. Buchanan J.M. The Public Finances: an introductory textbook, ed. a III-a. – Homewood: Richard D. Irwin INC, 1970.
4. Radu B., Haruţă C. Incrementalism sau raţionalitate în luarea deciziei în instituţiile publice de la nivel local şi judeţean din România? // Revista Transilvana de Ştiinte Administrative, Cluj-Napoca: 2011, p.173-190
5. Rubin I. The politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. // New Jersey: Chatham House Publishers Inc., 1993.
6. Aronson J.R. Public Finance. - San Francisco: McGraw-Hill Company, 1985.
7. Cioponea M. Finanţe publice şi teorie fiscală. - Bucureşti: Editura Fundaţiei România de Mâine, 2007.
8. Cobzari L., Manole T. Metodologia Planificării Bugetare: elaborare de bugete. - Chişinău: CEP USM, 2004.

Prezentat la redacție
la 7 aprilie 2014

COMPARTIMENTUL
SOCIOLOGIA POLITICĂ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА БУКОВИНЫ И ЗАКАРПАТЬЯ: УРОВЕНЬ ВЛИЯНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ(2010-2013ГГ.).

Виталий И. ЧЕБАНИК
Украина, Черновцы, Черновицкий национальный университет им.Юрия Федьковича, факультет истории, политологии и международных отношений
Преподаватель кафедры общественно-гуманитарных дисциплин Института последипломного педагогического образования Черновицкой области, соискатель кафедры политологии и государственного управления

В статье предпринята попытка проанализировать результаты деятельности лидеров наиболее влиятельных партийных организаций Буковины и Закарпатья на протяжении 2010-2013 гг. Автором изучен спектр основных направлений их деятельности в развитии региональных политических процессов. Установлено, что политическая элита исследуемых территорий в целом дистанциировала себя от электората, не осуществляла целенаправленного влияния на региональную политику.

***Ключевые слова**: элита, политические партии, Буковина, Закарпатье, политические лидеры, региональная политика.*

The article highlights the results of influential parties leaders' activities in Bukovyna and Transcarpathia in the years of 2010-2013. The author illustrates the spectrum analysis of main directions of their activities in the regional political process. It is stated that political elite of the territories under research has remoted itself from the electorate and did'nt influence the regional policy at all.

***Key words**: elite, political parties, Bukovyna, Transcarpathia, political leaders, regional policy.*

Согласование региональных политических ориентаций с государственными интересами, общенациональными и региональными приоритетами в значительной степени зависит от специфики партийной элиты, в частности, ее внутренней структуры, характера взаимоотношений, а также уровня агрегации и артикуляции ею политических интересов жителей отдельного региона. В этом контексте представляется интересным провести исследование роли представителей партийной элиты полиэтничных областей Украины – Черновицкой (Буковины) и Закарпатской на современном этапе.

Подчеркнем, что указанные территориально-административные единицы – приграничные многонациональные регионы, в которых учитываются интересы не только титульной нации, но и всех национальных меньшинств [1, с.46].

Актуальность данной проблематики аргументируется отсутствием специальных исследований на данную тему в политологии. Отдельным аспектам раскрытия картины исполнения региональной элитой возложенных на нее функций посвящены научные труды Я.Верменича, В.Маркитантова, Т.Татаренко, М.Токара, Ю.Сокирки, М.Афанасьева, Г.Ашина, Е.Охотского и др. Исследователи констатируют, что значительная часть представителей местной политической элиты заинтересована прежде всего в лоббировании собственных экономических интересов, и не в состоянии представлять и защищать интересы регионов, более того, она ретранслирует указы центра и контролирует их исполнение на подконтрольной территории [2].

При таких условиях важно проанализировать результаты деятельности лидеров наиболее влиятельных партийных ячеек Буковины и Закарпатья, определить уровень их общественной активности на протяжении 2010-2013 гг. Именно такая цель поставлена автором статьи.

Реализация поставленной цели определила следующие задания: охарактеризовать роль наиболее влиятельных представителей политической элиты исследуемых территорий в общественно-политической жизни областей; оценить уровень их влияния на региональную политику в 2010-2013 гг. Объектом исследования в данной статье выступают лидеры региональной политической элиты Буковины и Закарпатья. Предметом исследования являются результаты деятельности представителей региональной партийной элиты Черновицкой и Закарпатской областей. Хронологические рамки исследования – 2010-2013 гг., период между президентскими и парламентскими выборами.

Региональные элиты играют важную роль в развитии аналитических процессов в Украине. По мнению закарпатского политолога М.Токара, они выступают проводниками общенациональной политики на местах, а также служат опорой всего государственного механизма [3]. Несмотря на то, что они еще не достигли в своей деятельности европейского уровня влияния на общественные процессы, эти привилегированные социальные группы выступают модераторами в мобилизации населения и контролируют основные каналы влияния в регионах: административно-правовые, информационно-идеологические, принимают политические решения, прямо или косвенно влияют на политические процессы регионов [4, с.62].

Важно уточнить, что в каждом отдельном регионе функционируют разные политические элиты и между ними происходит взаимодействие, результатом которого есть размежевание сфер их влияния на местный элек-

торат [5, с.503]. Безусловно, на современном этапе ключевые позиции в региональной политике занимают представители партийной политической элиты, которые влияют на общественную жизнь в регионах через правящие структуры [6, с.5]. Подчеркнем, что выходцы с Буковины и Закарпатья, по глубокому убеждению политологов, составляют значительную часть украинской элиты, которая задействована в управлении страной. Но отсутствие единства между ними не способствует формированию влиятельной политической команды [7, с.128]. Кроме того, по определению буковинских исследователей, региональная элита Черновицкой области характеризуется отсутствием единой доминирующей партийной элитарной группы и достаточно высокой степенью конфликтности [8, с.42].

Анализ их политической деятельности в период с 2010 по 2013 гг. между президентскими и парламентскими выборами представляет убедительное подтверждение этому.

После избирательной кампании 2010 г. Закарпатская и Черновицкая области вошли в «зону расширения» влияния Партии регионов. Заняв ключевые позиции в управлении этих регионов, правящая партия поставила целью привлечь в свои команды верных людей, которые кроме профессионального уровня и опыта, имели бы твердые убеждения по отношению к существующей политической власти. Уточним, что правящая партия Буковины получила 48 депутатских мандатов в местном областном совете, а Закарпатья – 37, что соответственно составляло третью часть всех депутатов [8, с.42]. Однако им удалось сформировать большинство при помощи депутатов от «Нашей Украины» и перебежчиков с ВО «Батькивщины».

Указом Президента Украины от 18 марта 2010 года назначены главами Закарпатской областной государственной администрации А.Ледида – руководитель Партии регионов Закарпатья, а Черновицкой областной государственной администрации М.Папиев – руководитель Партии регионов Буковины [10; 11, с.333]. Важно подчеркнуть, что партийных лидеров характеризовали тогда как неагрессивных политических фигур, которые смогут выполнять волю «центра» (Киева) в регионах [12].

И, на самом деле, на протяжении трех лет с 2010 по 2013 гг. главный регионал области частично содействовал структурированию региональной элиты Закарпатья, тогда как областная Партия регионов, оставаясь «филиалом» общенациональной партии, пассивно осуществляла ее линию в регионе. Аналогичную позицию занимал и руководитель черновицкой партийной организации М.Папиев. Несмотря на то, что возле этих партийных лидеров были сформированы относительно стойкие команды (заместители и руководители районных (городских) парторганизаций), они не в состоянии артикулировать региональные интересы.

Как руководители областных организаций Партии регионов, А.Ледида и М.Папиев старались направлять деятельность региональных органов власти на реализацию социальных инициатив Президента и экономических реформ правительства Украины. Однако А.Ледида видел будущее Закарпатской области среди восточноевропейской общности, а М.Папиев ориентировал в целом на европейский путь развития [13; 14]. Руководитель черновицких регионалов был уверен, что европейское будущее можно приближать только совместными усилиями власти и народа. Реализация такого задания возможна только вследствие налаженного конструктивного диалога между ними, – утверждал губернатор. Более того, глава Черновицкой областной организации Партии регионов считал, что относительно всех важных для региона общественно-политических и социально-экономических вопросов необходимо больше советоваться с институтами гражданского общества [15].

На протяжении исследуемого периода руководители областных организаций Партии регионов подчеркивали, что в целом в вверенных им областях сохраняется баланс политических сил, ведется бесконфликтный диалог власти и общества. Например, со слов М.Папиева правящая партия работала над каждым перспективным предложением. Сказанное касается привлечения инвестиций и перспектив улучшения жизни, решения социальных вопросов региона, создания новых рабочих мест [16, с.5]. На своих собраниях очень часто политический лидер акцентировал внимание на то, что главным заданием остается работа областной организации Партии регионов не только как представителя партии, а как партии власти [17].

Но, несмотря на такие популистские заявления представители политической элиты этой партии в исследуемых регионах фактически дистанцировали себя от населения регионов, так как не выполняли социальные целенаправленные программы, не разработали программных заданий для улучшения региональной политики Буковины и Закарпатья. Результатом такой деятельности стали массовые митинги, пикеты областных государственных администраций в ноябре-декабре 2013 г. Вместе с тем отсутствие широкой поддержки электората в регионах не обеспечили возможности этих парторганизаций влиять на протекание здесь политических процессов.

Таким образом, представители региональной политической элиты Партии регионов в Закарпатской и Черновицкой областях, которых по типологии В.Парето, можно отнести к элите «львов», фактически выступали против радикальных общественных изменений. Уровень их влияния на региональную политику оставался удовлетворительным.

Сравнительно высоким на Закарпатье оставалось политическое влияние лидера партии «Единый центр» Виктора Балоги. По мнению СМИ он

занимал ключевую роль среди административного аппарата и политической элиты региона [18]. Именно этому лидеру областной политической партии удавалось обеспечить наиболее всестороннее и постоянное участие «Единого центра» в массовых акциях социального и благотворительного характера. Отличительной чертой В.Балоги было то, что он принимал участие не только в решении политических вопросов, а и в экономических проектах, общественных мероприятиях, бизнес-делах. Подтверждения тому есть в местных СМИ [19, с.5].

Более того, В.Балоге удавалось лоббировать политические, экономические, социальные, гуманитарные интересы Закарпатья на центральном уровне. Благодаря должностям министра и главы Секретариата Президента, которые он занимал в 2005-2006 гг., политический лидер старался постепенно превращать Закарпатье в субъект принятия решений в масштабах государства. По мнению самого партийного руководителя – это серьезное достижение, которое надо и далее развивать [19, с.6]. Примером сказанному может послужить его быстрая реакция на рассмотрение законопроекта №9037 «Об основах языковой политики», когда политические силы Закарпатской области в числе первых выступили с заявлением к Верховному Совету с просьбой не выносить скандальный законопроект на обсуждение, подчеркнув, что опыт Закарпатья – многонациональной области – аргументирует, что Конституция Украины регулирует межнациональные отношения и гарантирует национальным меньшинствам свободное владение и использование родного языка [20, с.2].

По инерции общенациональных тенденций неплохие электоральные позиции на протяжении исследуемого периода на Буковине и Закарпатье занимала политическая партия "Фронт изменений". Уже в ноябре 2009 г. управлениями юстиции были зарегистрированы территориальные организации этой политической силы, целью которой было получить поддержку народа и доказать, что эта партия функционирует во всей Украине [21]. В 2010 г. Закарпатская областная организация "Фронта изменений", руководителем которой был Роберт Бровди, присоединилась к инициативе проведения референдума по внесению изменений в Конституцию, а также обязывалась всесторонне и последовательно представлять интересы территориальных общин, отстаивать идейную платформу партии. Лидер закарпатского "Фронта изменений" постоянно подчеркивал, что партийная организация имеет собственную точку зрения на общественно-политические процессы, которые протекают в стране [22]. В апреле 2011 г. областная организация произвела ротацию своего руководящего состава и ее главу, который считался основным спонсором местных ячеек, заменил молодой политик Валерий Лунченко.

На протяжении 2011-2012 гг. в деятельности нового руководителя закарпатских "фронтовиков" наблюдалось акцентирование внимания на решение назревших проблем закарпатского социума и в обществе в целом. К примеру, на сессии Закарпатского областного совета в марте 2012 г. В.Лунченко внес предложение об отставке министра просвещения Д.Табачника, которое поддержали 28 из 105 депутатов. Кроме того, был представлен проект решения об порядке импичмента Президента Украины [23]. Но, несмотря на отсутствие депутатской поддержки в стенах сессионного зала, лидер областного "Фронта изменений" открыто заявил о позиции местной парторганизации по этому вопросу. На слушаниях дела Ю.Тимошенко в Харькове лидер закарпатских "фронтовиков" Мирослав Билецкий, который сменил В.Лунченко, подчеркнул, что областная организация выступает за немедленное прекращение политических репрессий и фальсификаций [24]. Силу единства и солидарности продемонстрировали лидеры оппозиционных партий Закарпатья на митинге, организовованным ко Дню соборности Украины в Ужгороде. Стоит подчеркнуть, что народное собрание с участием областных организаций партий "Фронт изменений", ВО "Батькивщина", "Удар", ВО "Свобода" состоялось без партийной символики под общим флагом Украины размером 8х15 м и символической лентой единства [25].

Областная организация буковинского "Фронта изменений" пребывала в оппозиции к правящей Партии регионов. Руководитель ее фракции в Черновицком областном совете Максим Бурбак на пресс-конференциях заявлял, что любые вопросы, инициированные депутатами от оппозиции, не принимаются и даже не ставятся на голосование [26]. Вместе с тем буковинские представители политической элиты этой партии быстро реагировали на резонансные события политической жизни страны и региона. Примером может послужить инициирование в феврале 2012 г. акции "Останови налоговый террор", направленной на изменения в налоговом кодексе. В мае 2011 г. лидеры буковинских "фронтовиков" вместе с другими оппозиционными силами региона приняли активное участие в акции против незаконной реорганизации предприятий книжной торговли, а в июне этого же года - в митинге против "языкового" законопроекта. Многократное поднятие вопроса о событиях в Украине М.Бурбаком на заседаниях областного совета, пресс-конференциях и митингах в 2011 г. способствовало созданию областного Комитета противодействия диктатуре существующей власти, в состав которого вошли представители областных партийных организаций "Фронт изменений", ВО "Батькивщина", ВО "Свобода", НРУ [27].

Представители политической элиты партии активно включились в обсуждение бюджетов на 2012 г. и 2013 г. Лидерами буковинских "фронтовиков" на пресс-конференциях акцентировалось, что в бюджетах сущест-

венно уменьшены социальные выплаты, вместе с тем увеличены статьи на содержание административного аппарата. Руководитель фракции "Фронт изменений" в городском совете Алексей Каспрук назвал такие правительственные проекты преступными [28].

На протяжении 2012-2013 гг. руководство буковинского "Фронта изменений" принимало активное участие в оппозиционных митингах, акциях, открыто выступало с аналитическими выводами на брифингах об неудовлетворительной деятельности главы Черновицкой Областной Государственной Администрации (ОГА) и вынесло этот вопрос на рассмотрение сессии перед депутатами областного совета.

Накануне выборов 2012 г. в исследуемых регионах активизировалась деятельность партии "Удар", которая, не имея своих представителей в органах местного самоуправления, заявила о перспективной цели формирования строителей Украины европейского образца. Потому наиболее важным направлением в своей работе лидеры "Удара" от Буковины – Роман Ванзуряк и от Закарпатья – Валерий Пацкан считали работу с избирателями. Влияние на развитие региональной политики они рассматривали, в первую очередь, с позиций активных коммуникаций с электоратом. По мнению Р.Ванзуряка, беспрепятственная связь с избирателями возможна была через сеть общественных приемных партийных организаций. Поэтому на протяжении года он открыл 10 таких приемных, где проведено 108 приемов граждан [29]. Кроме того, черновицкой "ударовец" активно отреагировал на встречу министров иностранных дел Украины и России в Черновцах в январе 2013 г., организуя автопробег под лозунгами "Черновцы – не политический полигон", "Украине – европейский выбор". Руководитель буковинского "Удара" таким образом хотел обратить внимание общества на то, что отказ существующей власти от евроинтеграционного курса – это не только нарушение Конституции, но и игнорирование волеизъявления украинцев [30]. Областная и городская организации "Удара" (руководитель последней - Галина Марараш) стали инициаторами акций политического и благотворительного характера, уделяли значительное внимание развитию студенческого самоуправления, спорта среди молодежи.

В рамках Евромайдана в ноябре 2013 г. партийные руководители Черновицкой областной организации политической партии "Удар" Виталия Кличко организовали социологический опрос населения по выяснению отношения граждан к ЕС и Таможенному союзу. За осуществление европейских реалий в Украине выступали и представители Закарпатского "Удара". В частности, глава исполнительного комитета И.Погар акцентировал, что европейский уровень жизни вполне возможен в Украине, но для этого необходимо изменить существующую систему, в первую очередь –

коррупционные схемы [31]. Он выступал за установление жесткого контроля над государством со стороны общественности.

Подытоживая, подчеркнем, что лидеры региональной политической элиты Буковины и Закарпатья в 2010-2013 гг. активизировали политическую коммуникацию с электоратом, стараясь реагировать на актуальные и проблемные вопросы общественно-политической жизни страны и региона. Активность проявляли, в первую очередь, лидеры Партии регионов, «Фронта изменений», «Удара». Однако в их деятельности отсутствовал акцент на решении региональных проблем. Проводя организацию политических митингов, акций, активизируя работу общественных приемных, руководители областных ячеек политических партий максимально старались установить системные коммуникации с избирателями. Подчеркнем, что уровень их влияния на региональную политику оставался незначительным, так как политические силы, которые они представляли, не выражали интересов значительной части буковинского и закарпатского социума.

Более того, партийные лидеры Партии регионов на исследуемых территориях как руководители областных организаций не сумели сформировать сплоченную политическую команду, которая существенно влияла бы на политические процессы в регионах. Кроме того, внедряя курс «центра» М.Папиев и А.Ледида не организовали авторитетного руководства общественно-политической жизнью в регионах, недостаточно занимались партийным строительством на местах.

Литература

1. Бурдяк В., Ротар Н. Проблема регіонального розвитку як механізм підвищення державного управління в оцінках населення Чернівецької області. // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування, 2008, №1, с.48-49.
2. Сокирка Ю. Регіональний фактор у політичному процесі України. http://postua.info/news.php?nid=3 (дата обращения 21.01.2014).
3. Токар М. Регіональна політична еліта: тенденції творення. http://zakarpatia.com (дата обращения 19.02.2014).
4. Озимок Ю. Регіональна політична еліта Закарпатської області. // Соціально-політичні студії Ужгородського національного університету. – Ужгород, 2008, №1, с.61-64.
5. Ковалевський В. Політична еліта в системі регіональних інформаційних інтеграцій у сучасній Україні. // Еліти і цивілізаційні процеси формування нації. – Т.2. – Київ, 2006, с.501-511.
6. Мартиненко В., Головко С. Формування політичної еліти в поліетнічному регіоні. http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/4/01.pdf (дата обращения 20.02.2014).

7. Гуйтор М. Перспективи застосування технологій виборчої кампанії в Україні на загальнонаціональному та регіональному рівнях (на прикладі Чернівецької та Закарпатської областей). // Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць. Т.IX. – Чернівці, 2010, с.126-136.
8. Буркут І., Колесников О. Виборчі технології і регіональний досвід. – Чернівці: Букрек, 2009.
9. Політична карта Закарпатської області. http://oporaua.org/books/article/1672–polytychna–zakarpatsoje–oblasti (дата обращения 20.02.2014).
10. Політична карта Чернівецької області. http://map.oporaua.org/content/allresults/34 (дата обращения 19.02.2014).
11. Остапець Ю., Токар М. Президентські вибори 2010 року в Закарпатській області: аналіз результатів та пост виборче розташування політичних сил. // Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць. – Чернівці: Букрек, 2011, Т.IX, с.316-345.
12. Лівак Ю. Три роки невиконаних обіцянок. http://uzgorod.in/ua/statti/2013/tri_roki_nevikonanih_obicyanok (дата обращения 03.03.2014).
13. Федака С., Ільницький В. Губернатори Закарпаття. Олександр Ледида. http://zakarpattya.net.ua/Zmi/82449–Hybernatory–Zakarpattia.–Oleksandr–Ledyda (дата обращения 10.02.2014).
14. Папієв М. Європейське майбутнє України можна наближувати лише спільними діями – влади і народу. http://opr.com.ua/index.php (дата обращения 10.02.2014).
15. Папієв М. З усіх важливих питань життя Буковини треба радитися з людьми. http://opr.com.ua/index.php (дата обращения 17.02.2014).
16. Сулима С. Буковинська влада очікує небувалих інвестицій. // «Голос України, 2010, №98 (4848).
17. Партия регионов. В Черновцах прошла XVI конференция областной организации Партии регионов. http://opr.com.ua/index.php (дата обращения 20.02.2014).
18. Стряпко І. Політичний вимір Закарпаття. // Український журнал, 2010, №5. http://ukrjurnal.eu/ukr.archive.ptm/987 (дата обращения 17.02.2014).
19. Ящищак В. Буду пропонувати свою кандидатуру виборцям Закарпаття. // «Новини Закарпаття», 2012, №44-45 (3911-3912).
20. Обласна рада та органи місцевого самоврядування краю просять парламент не розглядати скандальний мовний законопроект. // «Новини Закарпаття», 2012, №61-62 (3928-3929).

21. В Україні має з‘явитися політична відповідальність. // Фронт змін, 2010, №4 (4). http://frontzmin.org/mediafiles/pdf/Regional–_Newspaper–FZ–04.Pdf (дата обращения 19.02.2014).
22. Бровді Р. Ми за те, щоб влада діяла в існуючому правовому полі, а не змінювала Конституцію під себе. http://frontzmin.ua/party/regional, (дата обращения 20.02.2014).
23. Закарпатські депутати від "Фронту змін" наполягають на відставці міністра Табачника. http://frontzmin.ua/party/regional (дата обращения 03.03.2014).
24. Влада нахабно демонструє повну зневагу до прав людини. – В.Лунченко та М.Білецький про харківські угоди. http://frontzmin.ua/party/regional (дата обращения 03.03.2014).
25. Зміни майбутнє. Закарпатська опозиція провела урочисті заходи на честь Дня соборності. http://frontzmin.ua/party/regional (дата обращения 04.03.2014).
26. Бурбак М. Влада на Буковині ігнорує вимоги та боїться громаду. http://frontzmin.ua/ua/component/custompropertior/tog (дата обращения 19.02.2014).
27. Зміни майбутнє. На Буковині за участю "Фронту змін" пройшло перше засідання обласного Комітету опору диктатурі. http://frontzmin.ua/ua/component/custompropertior/tog (дата обращения 20.02.2014).
28. Зміни майбутнє. Каспрук О. Урядовий проект бюджету на 2012 рік – злочинний http://frontzmin.ua/ua/component/custompropertior/tog (дата обращения 19.02.2014).
29. Партія "Удар" Віталія Кличка. Чернівецька обласна організація. Роман Ванзуряк відзвітував перед виборцями за рік роботи. http://chernovtsy.klichko.org (дата обращения 20.02.2014).
30. Партія "Удар" Віталія Кличка. Чернівецька обласна організація. Реакція "Удару" на зустріч міністрів закордонних справ України і Росії в Чернівцях. http://chernovtsy.klichko.org (дата обращения 20.02.2014).

Представлен в редакцию
29 апреля 2014 года

INTEGRAREA REPUBLICII MOLDOVA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: PERCEPȚII ȘI ATITUDINI ALE POPULAȚIEI

Valeriu MÎNDRU
Republica Moldova, Chișinău, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei
Doctor. în sociologie, conferențiar cercetător

Aurelia PERU-BALAN
Republica Moldova, Chișinău, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei
Doctor în științe politice, conferențiar

The article analyzed the evolution of perceptions and attitudes of the population about European integration of Moldova. According to sociological investigations, the support of the European vector by citizens of Moldova did not had in the past decade a consistent trend in ranging from 68% in 2003, 76% - in 2007 and up to 48% in present. Study finds not only divergent expectations in the beliefs of the population, or more precisely, in perception of benefits and costs of European integration but also poor information of citizens about the „Europeanization" process. Consequently, the Moldovan society is pretty fragmented and inconsistent in terms of supporting the European vector.

***Keywords**: European integration, parties political, leadeship, European Union, Customs Union.*

Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană a fost declarată drept prioritate a politicii interne și externe a statului atât de guvernarea actuală, cât și de cea precedentă. În vederea realizării acestui obiectiv de importanță majoră pentru perspectiva de dezvoltare a Moldovei, au fost semnate mai multe acorduri (Acordul de Parteneriat şi Cooperare – 1994, Planul de Acţiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova – 2005, inițierea în 2012 a negocierilor asupra unei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător care urmează să fie parte a Acordului de Asociere etc.) ce vizau un şir de măsuri orientate spre apropierea Republicii Moldova de Comunitatea Europeană. O parte dintre aceste măsuri se regăsesc și astăzi în programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2011-2014 „Integrarea Europeană: Libertate, Democraţie, Bunăstare", în care Guvernul îşi propune să depună eforturi susţinute pentru promovarea reformelor solicitate atât de societate, cât şi de comunitatea internaţională: crearea condiţiilor necesare pentru formarea unei economii funcţionale de piaţă, separarea reală a puterilor în stat şi asigurarea supremaţiei legii, reformarea instituţiilor judecătoreşti, combaterea corupţiei, asigurarea libertăţii mass-mediei etc. [1, p.3]. În așa fel, aspirațiile europene ale Moldovei sunt foarte ambițioase și nu sunt limitate la a rămâne veșnic un „vecin" al UE - se menționează în Declaraţia Minis-

terului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii .Moldova „Perspectivele europene ale Moldovei” [2].

Astăzi, după mai mulți ani de cooperare cu UE în diverse domenii de activitate, constatăm, o parte dintre angajamentele asumate au fost realizate, fie și parțial, altele, însă, și în prezent poartă un caracter mai mult declarativ. Lipsa unei voinţe politice ferme, lipsa unor strategii coerente de reformare a diferitor domenii de activitate, absenţa unei politici consecvente în activitatea guvernelor etc., în mod evident au avut un impact direct asupra procesului de apropiere a Republicii Moldova de Uniunea Europeană, percepțiile și atitudinile populației față de vectorul european variind de la an la an. Dacă facem o retrospectivă a aspirațiilor europene ale moldovenilor în ultimii zece ani, constatăm că numărul susținătorilor parcursului european al Moldovei în anul 2013 s-a redus cu 20 la sută față de anul 2003 și cu 28 la sută față de anul 2007, când s-a înregistrat cea mai înaltă cotă a susținătorilor vectorului de integrare europeană a țării – 76% (vezi Tabelul 1). Odată cu diminuarea numărului susținătorilor parcursului european, a sporit, respectiv, numărul persoanelor eurosceptice (de la 6% la 34%), care în cazul unui eventual referendum cu privire la aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană ar vota contra. Cel puțin aceasta o denotă datele Barometrului de Opinie Publică, care se desfășoară anual și în cadrul căruia sunt exprimate, inclusiv, și opțiunile populației cu drept de vot privind aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Tabelul 1. Dinamica răspunsurilor la întrebarea „Dacă duminica viitoare ar avea loc un referendum cu privire la aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, Dvs. aţi vota pentru sau contra”?

0pţiunea	Nov. 2003	Dec. 2005	Nov. 2007	Nov. 2009	Nov. 2011	Nov. 2013	2013/2003
Vota pentru	68%	64%	76%	63%	47%	48%	-20%
Vota contra	6%	9%	8%	12%	25%	34%	+28%
Nu aş participa	5%	3%	3%	3%	8%	7%	+2%
Nu știu, nu m-am decis	21%	24%	13%	22%	20%	11%	-10%

Sursa: Barometrul de Opinie Publică, 2003- 2013.

Așadar, după cum relevă datele din Tabelul 1, numărul persoanelor care se exprimă în favoarea vectorului european al Republicii Moldova variază de la 68% din populație în anul 2003, 76% - în anul 2007 și 48% în 2013, iar cel al euroscepticilor crește aproape că constant, și atinge o cotă maximă de până la 1/3 din totalul participanților la sondajul din anul 2013, fapt ce ar trebui să îng-

rijoreze actuala guvernare, care şi-a propus integrarea europeană a Republicii Moldova drept deziderat fundamental al activității sale în materie de politică internă şi externă a statului. Or, constatăm că tocmai în perioada actualei guvernări, care își desfăşoară activitatea începând cu anul 2009, se înregistreză o diminuare accentuată (de la 63% în 2009 până la 48% în 2013) a susținătorilor vectorului european al Moldovei. Incontestabil, asupra acestui indicator au influiențat negativ mai mulți factori, inclusiv situația social-economică din țară, nerezolvarea mai multor probleme ce țin de îmbunătățirea nivelului de trai al populației, tergiversarea și ineficiența reformelor, în speță a celei din justiție etc., precum și declinul economic înregistrat în țările membre ale Uniunii Europene.

Totodată, susținerea socială a cursului de integrare europeană și-a pierdut din intensitate și din cauza lipsei unei strategii de comunicare cu publicul larg, de informare a populației privind avantajele, benefiiciile pe care le poate obține Republicii Moldova odată cu apropierea de spațiul comunitar, și în acelaşi timp, sarcinile care trebuie realizate pentru a corespunde standardelor europene. Deci este nevoie de o cominicare continuă, permanentă cu publicul, care să fie axată nu numai pe beneficii, dar și pe angajamente, responsabilități. E necesar de a cunoaște atât așteptările, cât și costurile sau chiar unele riscuri ce pot interveni în procesul de aderare la comunitatea europeană, pentru ca ele să fie discutate, să nu dezamăgească mai apoi cetățenii.

În pofida lipsei unei astfel de strategii de comunicare, a eforturilor insuficiente depuse de actorii de la guvernare, constatăm, totuși, că nivelul de informare a populației despre Uniunea Europeană nu este atât de scăzut. Cele mai recente sondaje de opinie, arată că aproximativ 2/3 dintre subiecții investigați se declară foarte bine sau mai curând bine informați atât despre Uniunea Europeană, cât și despre Uniunea Vamală (Rusia - Belarus - Kazahstan), ceilalți, circa 1/3, consideră că sunt insuficient sau deloc informați în această privință.

De menționat, că vacuumul informațional, de comunicare cu publicul pe marginea acestor subiecte importante au fost suplinite în mare parte de către unele instituții mass-media. Din aceste considerente și nivelul mai mult sau mai puțin satisfăcător de informare a populației despre UE. Aceasta, desigur, nu înseamnă că este inutilă elaborarea și implementarea unei strategii de comunicare cu publicul larg, care să consolideze susținerea vectorului european. Actualmente, după cum denotă aceleași date sociologice, pentru cei mai mulți moldoveni, Uniunea Europeană este privită mai mult ca o oportunitate de angajare în câmpul muncii și de a călători liber în spațiul comunitar. Aceste avantaje sunt invocate preponderent de către tinerii cu vîrste cuprinse între 18-29 de ani – 37%, persoanele cu un nivel înalt sau mediu de educație – 34% și de naționalitate moldoveni/români – 35% (vezi Tabelul 2). De menționat, în acest context, că Strategia Europa 2020 a lansat o nouă viziune asupra dezvoltării economiei Europei,

care are ca scop principal crearea unor condiții prielnice creșterii economice inteligente, durabile și favorabile incluziunii. Pentru a face posibilă realizarea scopului propus, Uniunea Europeană a stabilit cinci obiective esențiale, printre care și creșterea ratei ocupării forței de muncă a populației cu vârsta cuprinsă între 20 și 64 de ani la cel puțin 75% [3; 5].

Tabelul 2. Distribuția răspunsurilor la întrebarea „Ce înseamnă pentru Dvs. personal Uniunea Europeană" (în funcție de vârstă, mediu de reședință, educație și etnie)?

Uniunea Europeană	*Libertatea de a lucra oriunde în UE*	*Înrăutățirea relațiilor cu Rusia*	*Libertatea de a călători oriunde în UE*	*Prosperitate economică*	*Libertatea de a studia oriunde în UE*
Total	**33,0%**	**28,3%**	**28,2%**	**26,9%**	**17,2%**
Vârsta					
18-29 ani	37,4%	23,9%	35,0%	27,8%	22,8%
30-44 ani	28,3%	31,9%	29,3%	27,9%	17,7%
45-59 ani	34,0%	28,5%	25,7%	26,8%	16,4%
60 și mai mult	32,4%	28,6%	21,9%	24,6%	11,1%
Mediu de reședință					
Urban	31,7%	27,9%	28,9%	25,5%	16,4%
Rural	34,0%	28,6%	27,6%	28,0%	17,8%
Educație					
Nivel scăzut	29,9%	34,1%	18,4%	25,0%	11,2%
Nivel mediu	33,9%	28,4%	28,1%	24,3%	16,9%
Nivel înalt	33,8%	21,5%	38,8%	36,8%	23,9%
Etnie					
Moldovean / Român	35,0%	25,2%	29,7%	30,8%	18,2%
Rus	17,0%	36,5%	21,6%	13,2%	8,2%
Ucr.	28,6%	40,9%	19,0%	12,2%	8,1%
Alta	29,2%	42,4%	26,1%	10,0%	22,8%

Sursa: Barometrul de Opinie Publică, 2013.

Pentru ruși, ucraineni și alte etnii (găgăuzi, bulgari etc.), Uniunea Europeană înseamnă, în primul rând, înrăutățirea relațiilor cu Rusia (37-42%) și mai puțin prosperitate economică (10-13%), precum și libertate de a studia oriunde în Uniunea Europeană, opțiune indicată doar de 8% dintre ruși și ucraineni. Pentru participanții la sondaj, UE mai puțin înseamnă control la granițele exterioare, dificultăți pentru agricultorii moldoveni din cauza necompetitivității cu producția din UE, birocrație, diversitate culturală etc., care au fost indicate doar de 4 - 6% din respondenți. Menționăm că în Tabelul 2 sunt expuse doar primele cinci poziții, care au acumulat cele mai multe opțiuni exprimate în avantajul aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Totodată, rezultatele investigațiilor sociologice relevă, de asemenea, că o parte semnificativă dintre subiecții investigați acordă preferințe importante unei alte uniuni, cum este Uniunea Vamală (Rusia - Belarus - Kazahstan). Potrivit studiului, pentru 36-39% dintre persoanele cu vârste între 18 și 59 de ani, adică pentru persoanele economic active, și îndeosebi pentru cei cu un nivel scăzut de educație (47%), Uniunea Vamală (Rusia – Belarus - Kazahstan) înseamnă locuri de muncă. De asemenea, Federația Rusă mai înseamnă și sursă de energie termică. Privite în profil comparativ, Uniunea Europeană și Uniunea Vamală (Rusia-Belarus-Kazahstan), observăm o schimbare a ierarhiei importanței pentru persoanele investigate (vezi Tabelul 3).

Tabelul 3. Ce înseamnă pentru Dvs. personal Uniunea Europeană / Uniunea Vamală (Rusia-Belarus - Kazahstan)?

Uniunea Europeană	Libertatea de a lucra oriunde în Uniunea Europeană	Înrăutățirea relațiilor cu Rusia	Libertatea de a călători oriunde în UE	Prosperitate economică	Libertatea de a studia oriunde în Uniunea Europeană
%	**33,0%**	**28,3%**	**28,2%**	**26,5%**	**17,2%**
Uniunea Vamală (Rusia-Belarus-Kazahstan)	Gaze naturale ieftine	Libertatea de a lucra oriunde în Uniunea Vamală	Prosperitate economică	Înrăutățirea relațiilor cu Uniunea Europeană	Pace
%	**38,6%**	**36,5%**	**35,9%**	**21,3%**	**21,6%**

Sursa: Barometrul de Opinie Publică, 2013

Așadar, după cum denotă datele din *Tabelul 3* pentru cei mai mulți dintre respondenți Uniunea Vamală, iar mai exact Federația Rusă înseamnă gaze naturale ieftine (?), libertatea de a lucra oriunde în Uniunea Vamală, precum și prosperitate economică. În acest context trebuie să menționăm faptul că ponderea cea mai înaltă (circa 60%) a emigranților moldoveni aflați la muncă peste hotare sunt stabiliți temporar în Federația Rusă, iar pentru multe familii, remitențele trimise de moldoveni din această țară sunt cea mai importantă sursă de venit. Conform investigațiilor sociologice, fiecare a treia familie din Moldova primește bani de peste hotare, inclusiv din Federația Rusă. Pe de altă parte, unii actori politici, și nu numai, au promovat continuu și insistent oportunitățile pe care le vor avea cetățenii în cazul aderării Republicii Moldova la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan, care, datorită trecutului istoric, pentru unii aceste perspective sunt mult mai „clare" și „mai pe înțeles".

În opinia autorilor nu este de neglijat nici modul în care sondajele de opinie, efectuate de-a lungul anilor, au abordat subiectul cu privire la aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, propunând de fiecare dată subiecților inves-

tigați și o alternativă la întrebarea cu referire la viitorul țării (inițial – rămânem în CSI sau ne integrăm în UE), iar mai apoi (ne integrăm în Uniunea Europeană sau aderăm la Uniunea Vamală). Cu părere de rău, însă, investigațiile sociologice (nu doar Barometrul de Opinie Publică) nu și-au propus o cunoaștere și o promovare mai bună, mai aprofundată a vectorului european, care a fost declarat în mod oficial prioritatea statului în materie de politică internă și externă. În consecință, avem „o societate fragmentată atunci când este vorba despre susținerea vectorului european" [4, p.44]. Lipsa unei politici consecvente în vederea consolidării aspirațiilor europene are ca rezultat și un nivel redus de autoidentificare a moldovenilor ca europeni. Doar 22% dintre persoanele chestionate au remarcat că se simt pe deplin (3%) sau mai degrabă (19%) europeni [5], ceea ce este foarte puțin pentru o implicare activă a întregii societăți în procesul de apropiere și integrare europeană a Republicii Moldova.

Abordarea subiectului în cauză pe dimensiunea politologică plasează în prim-plan fenomenul *leadershipului* politic şi impactul acestuia asupra percepeprii retoricii cursului politicii externe - pro-european sau pro-răsăritean. Analizele sociologice relevă că performanţele conducătorului determină în mare parte opţiunea pentru vectorul politicii externe. Fără a găsi raţionamentul sociologico-politic, constatăm că în perioada când BOP îl prezenta în topul politicienilor de încredere pe liderul comunist Vladimir Voronin, opţiunea pro-europeană atingea cote maxime. Ceea ce ar presupune că politicile, în special cele sociale, promovate de guvernul comunist, erau sancţionate de respondenţi, care prin răspunsurile lor confirmau ineficienţa şi necesitatea reformelor. Totodată, preşedintele comunist rămânea primul în topul acreditării la capitolul credibilitate. Aici descoperim marea dilemă legată de cultura politică autohtonă şi relevanţa sondajelor de opinie, implicit.

Reducerea numărului de respondenţi pro - curs european în perioada 2011-2013 coincide cu declanşarea crizei de imagine a liderilor Alianţei pentru Integrare Europeană. Scandalul legat de vânătoarea din Pădurea Domnească s-a soldat cu compromiterea elitei guvernatoare. Amintim, pe data de 23 decembrie 2012, la o vânătoare de mistreţi în Rezervaţia Naturală „Pădurea Domnească" a fost împuşcat mortal Sorin Paciu. Autorităţile au încercat să muşamalizeze cazul, pentru că la această vânătoare participaseră înalţi oficiali ai statului, în frunte cu procurorul general de atunci, Valeriu Zubco, Ion Pleşca, preşedintele Curţii de Apel (CA) Chişinău, Ion Lupu, şeful de la Moldsilva. Opinia publică a fost informată vizavi de acest caz de către liderul mişcării "Anti-mafie", Sergiu Mocanu. Dezvăluirile au scandalizat opinia publică, cercatarea cazului perpetuând cu demisia procurorului general, iar mai apoi destrămarea coaliţiei de guvernare Alianţa pentru Integrare Europeană şi demisia Guvernului Filat.

În acelaşi timp, disensiunea şi retoricile publice agresive dintre liderii de opinie PLDM şi PD, pe acelaşi tronson temporal, au determinat şi reticenţa respondenţilor faţă de cursul de integrare europeană promovat de actorii puterii.

După acordarea moţiunii de cenzură, demisia Guvernului pro-european de la Chişinău condus de Vlad Filat, din 5 martie 2013, a început procesul de *rebranding* a imaginii guvernării de la Chişinău. Votul de neîncredere a fost exprimat de 54 de deputaţi, inclusiv 34 din partea Partidului Comuniştilor, 15 - din partea Partidului Democrat, 3 - din partea grupului socialiştilor şi doi deputaţi independenţi. Fracţiunea Partidului Liberal Democrat a votat "contra", iar fracţiunea Partidului Liberal nu a participat la votare [6]. Promovarea în funcţie de premier a diplomatului de carieră, liberal-democratul Iurie Leancă, a creat premise optime pentru revenirea la chipul onest, umanizat, necorupt, neoligarhizat al elitei guvernatoare. Această strategie poate fi lesne remarcată, când locul vechii elite a puterii politice superioare compromise îl preiau diplomaţi de carieră: speakerul Igor Corman, premierul Iu. Leancă, ministrul de Externe şi Integrare Europeană Natalia Gherman. În opinia noastră, aceste evoluţii de leadership vor determina evoluţii pozitive şi în ce priveşte opţiunea europeană a moldovenilor. Deşi mai există factori care pot declanşa un impact negativ asupra perceperii valorilor integraţioniste europene. Printre aceştia şi slăbirea leului moldovenesc cu iminenta majorare de preţuri inerentă acestui fenomen. Populaţia Republicii Moldova, fiind deosebit de vulnerabilă la probleme de ordin social-economic, caracteristice de altfel, fostelor republicii sovietice.

Un impuls pozitiv asupra opţiunii pro-europene îl va constitui şi liberalizarea regimului de vize între UE – Republica Moldova până în vara acestui an. Discursurile oficialilor europeni se arată optimiste în acest sens.

Bibliografie:

1. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democraţie, Bunăstare" 2011-2014. - Chișinău, 2011.
2. Declaraţia „Perspectivele europene ale Moldovei", Ministerul Afacerilor Externe şi Integrării Europene, http://www.mfa.gov.md/din-istoria-rm-ue/
3. Strategia Europa 2020. - Comisia Europeană, 2011.
4. Raportul Național de Dezvoltare Umană. Aspirațiile Europene și Dezvoltarea Umană a Republicii Moldova. - Chișinău, 2012.
5. IMAS, Barometrul Social-Politic. - Chișinău, septembrie 2012. http://www.e-democracy.md/parties/events/joint/demiterea-guvernului-filat/, accesat la 6 martie 2013.
6. Institutul de Politici Publice. Barometrul de Opinie Publică, 2003 - 2013

Prezentat la redacţie
la 8 aprilie 2014

LEGITIMAREA PUTERII POLITICE PRIN PRISMA SIMBOLISTICII POLITICE

Cezar MÎNĂSCURTĂ
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Studii Politice şi Economice Europene „Constantin Stere”, Facultatea Relaţii Internaţionale şi Ştiinţe Politice.
Doctor în ştiinţe politice, conferenţiar

In articol este investigat un aspect funcțional esențial al simbolisticii politice, legitimarea puterii politice, chemat de a raspunde la necesitățile vitale ale existenței și bunei funcționări a unei societăți și a unui stat. Funcția de legitimare a puterii este parte componentă a arsenalului funcțional a simbolisticii politice, fiind o funcție specifică, majoră, dominantă în raport cu celelalte funcții, în ceea ce priveste domeniul în care acestea sunt utilizate – subsistemul politic al sistemului social global. Prin intermediul acestei funcții simbolistica politică se prezintă ca un instrument extrem de pretios, capabil sa influenteze dimensiunele irationalului in acest domeniu.

The main functional aspects of political symbolism, the legitimization of political power, are investigated in this article with aim to answer to the vital necessities of the existence and proper functioning of a society and a state. Legitimating function of power is a component part of the functional arsenal of political symbolism being a specific function, major, dominant in relation to other functions concerning the domain in which they are used - the political subsystem of the global social system. Through this function the political symbolism is presented as a very precious instrument, capable to influence the dimension of irrational in this field.

Parte componentă a simbolurilor sociale, simbolurile politice îndeplinesc un șir de funcţii, atât cu caracter global, caracteristice simbolurilor sociale în general, cât şi funcţii specifice, caracteristice domeniului în care sunt utilizate – sistemul politic al societăţii, care, la rândul său, este o parte componentă a sistemului social-global. Aceste funcţii sunt chemate pentru a răspunde la necesităţile vitale ale existenţei şi bunei funcţionări a unei societăţi și a unui stat.

În culegerea „Dicționar de simboluri” (în 3 volume) Jean Chevalier şi Alain Gheerbrant relevă următoarele funcţii globale ale simbolurilor: funcţia exploratorie, funcţia de substitut, funcţia de mediere, funcţia de forţă unificatoare, funcţia pedagogică şi terapeutică, funcţia de socializare, funcţia de rezonanţă, funcţia transcendentă, funcţia de transformator a energiei psihice [1, p.39-48].

Valorificând şi utilizând aceste funcţii globale, caracteristice simbolurilor sociale, îndeosebi funcţiile exploratorie, de substitut, socializare, rezonanţă şi transcendentă, simbolistica politică are propria gamă de funcţii specifice, caracteristice domeniului politic, prin care este relevat rolul şi semnificaţia ei deosebită în acest domeniu. Prin aceste funcţii este exprimată capacitatea de a influenţa şi transforma procesele politice, stările psihologice ale subiecţilor politici, crearea stilurilor de comportament politic şi explicarea modalităţilor de funcţionare a instituţiilor puterii.

Punerea în scenă ritualizată a simbolurilor politice îndeplineşte câteva funcţii principale:

1. Funcţia comunicativ-informativă;
2. Funcţia de legitimare a puterii;
3. Funcţia de socializare politică;
4. Funcţia de influenţare ideologică;
5. Funcţia de identificare [2, p.16, 12, 87].

O funcţie majoră, s-ar putea afirma chiar dominantă, care relevă rolul şi semnificaţia simbolurilor politice în societate, este *funcţia de legitimare*. Orice putere politică, că să se poată impune, trebuie să fie legitimă şi să se bucure de legitimitate. Etimologic noţiunea de legitimitate are rădăcini latine (legitimus – conform cu legea) şi în acest context, legitimitatea politică constituie un principiu şi un proces, conform căruia un sistem de guvernare, o putere politică există şi se exercită în baza unui drept conferit de cei guvernaţi, de cetăţeni, cît şi a unor înţelegeri legiferate. Concomitent, în plan sociologic, legitimitatea presupune un circuit de încredere între „guvernanţi” şi „guvernaţi”, un circuit, care ar menţine o armonie socială.

Întreaga teorie a legitimităţii puterii (a credibilităţii ei şi a consensului de care se bucură sau nu) este un capitol integrat în analiza teoretică a autorităţii. În cadrul sistemului politic autoritatea reprezintă acel *alter ego* al puterii, care-i asigură ultimei stabilitatea, presupunând concordanţa dintre obiectivele puterii şi interesele majorităţii sociale. Sub acest aspect, autoritatea exprimă legitimitatea puterii: cu cât o putere politică este mai legitimă, cu atât autoritatea ei este mai mare.

Orice putere, inclusiv puterea politică, se poate impune prin două modalităţi:

1. prin forţă, utilizând toate mijloacele de coerciţie posibile;
2. prin mijloace persuasive, care exclud coerciţia şi forţa şi presupun convingerea, aici incluzându-se şi simbolurile politice, chemate să ofere autoritate şi să legitimeze puterea politică existentă.

Valorificând această idee P.Berger şi T.Lucman prezintă patru niveluri de legitimare a puterii:

- prin limbaj;

▪ prin propoziţii teoretice rudimentare (proverbe, maxime);
▪ prin teorii explicite (dreptul e cel mai bun exemplu);
▪ prin universuri simbolice, unde se află valorile fundamentale ale unei societăţi şi care justifică imperativele de ordin social [3, p.7].

Ar fi cazul în acest context să ne amintim și de factorii legitimității, care sunt enumerați practic în orice manual de Politologie:

• *Timpul sau durata*. Cu cît e mai vechi şi mai durabil un regim, un stat, un partid, cu atît mai mare va fi legitimitatea acestuia (sau cel puţin, mai uşor se va proiecta legitimitatea tradiţională).

• *Succesul.* Dacă puterea este recunoscută de cetăţeni ca fiind eficientă şi dacă ea înregistrează succese, aceasta devine rapid legitimă.

• *Modul în care se formează puterea.* Legitimitatea se poate constitui pe două căi corecte din punctul de vedere a cetăţenilor: *pe calea alegerilor* pentru majoritatea statelor contemporane şi *pe calea divină* în cazul monarhiilor.

• *Asocierea puterii cu simbolurile naţionale şi tradiţiile populare,* deci recunoaşterea caracterului ei popular.

• *Suveranitatea.* Este dreptul puterii de a conduce anume în teritoriul şi în timpul dat.

• *Asigurarea ordinii şi a funcţionării eficiente a legilor.* Factor ce se manifestă atunci cînd puterea nu este în stare să asigure acest deziderat, vom asista la venirea unor lideri de mînă forte, „unicii” în stare să restabilească ordinea.

• *Acţiuni de prevenire a erodării legitimității.* Ele asigură legitimitatea puterii. Se fac sondaje, pentru a determina care este evoluția opiniei publice, ce probleme sunt în societate, ce îi supără pe oameni, apoi se iau măsurile de rigoare.

Apelarea la simboluri se face vizibilă în planul evoluţiei istorice a societăţii începând cu comuna primitivă şi finalizând cu societăţile democratice contemporane. Coraportarea lor în plan istoric pe axa legitimării, cu cele trei tipuri de legitimitate descoperite de Max Weber (tradiţională, carismatică, legal-raţională), denotă rolul şi semnificaţia simbolurilor în acest proces.

În cazul legitimităţii tradiţionale simbolurile se prezintă sub forma unor totemuri, zei, ritualuri, fetişuri, mituri, obiceiuri şi cutume în care predomină credinţa în caracterul sacru, divin al valorilor transmise în timp. Spre exemplu, în societăţile monarhice acest principiu al legitimităţii este consacrat de adoptarea normei succesiunii dinastice, puterea revenind unei familii de provenienţă divină, care beneficia de aura sacralităţii. În această situaţie legitimarea se obţine prin divinitate, ea fiind exterioară omului, societăţii. Puterea era impusă prin forţă şi prin temeiul divin. Orice ridicare împotriva puterii era sinonimă cu ridicarea împotriva divinităţii.

În cel de-al doilea caz, al legitimităţii carismatice, simbolurile se fac vizibile prin apariţia unor oameni-simboluri, care în virtutea unor calităţi excepţio-

nale (uneori chiar magice), a eroismului sau a unor calităţi fizice, devin lideri, conducători, şefi de state. Prin aceste calităţi oamenii-simboluri se impun maselor, care îi acceptă, oferindu-le legitimitate.

Legitimitatea legal-raţională, cazul al treilea, a apărut în societatea modernă odată cu democratismul politic. Reprezentanţii puterii politice au ajuns în ziua de astăzi „dezarmaţi”, în sensul că nu mai pot apela la simboluri divine, pretinzând a fi trimişii cerului sau zeilor, sau la noţiunea de „carismă”, care nu mai e atât de viabilă. Totuşi, ei au posibilitatea să utilizeze simbolistica politică ca una din cele mai puternice arme de influenţare a maselor, de a le determina să accepte şi să promoveze atât puterea, cât şi anumite valori, aspiraţii, tendinţe etc.

Statul, ca principala instituție a sistemului politic și ca structură de reprezentare a intereselor generale ale populaţiei, de rînd cu mişcările şi partidele politice, liderii politici, ca subiecţi care reprezintă masele ce i-au ales, sunt într-un proces permanent de comunicare cu ele. Prin mesajul purtat de simbolurile sale, ele vin să ofere o identitate naţională (în alte cazuri politică) cetăţenilor săi, să fundamenteze spiritul de apartenenţă la o comunitate anumită (națională, politică, etc), iar ca subiect al relaţiilor internaţionale se delimitează şi deosebeşte.

Mişcările şi partidele politice au şi ele propria simbolistică, adeseori însoţită de sloganuri, care sunt într-o legătură directă cu simbolurile şi vin să le dea o explicaţie. Aici funcţia de legitimare este într-o interconexiune cu cea comunicativ-informativă, avînd rolul „de a face mesajul nevăzutului vizibil” [4, p.224] şi se adresează în special perceperii inconştiente de către receptor, influenţându-i atitudinile şi comportamentul.

Puterea politică şi-a creat o serie de instituţii simbolice, care sunt chemate să-i asigure legitimitatea. Aceste sunt şi simbolurile naţional-statale şi aceeaşi Constituţie, care promovează o serie de principii şi valori, ce pretind a fi sacre şi obligatorii de îndeplinit şi respectat (drepturile şi libertăţile omului, separarea puterilor în stat...). Constituţia este în sine un simbol al libertăţii, al suveranităţii şi independenţei, al siguranţei comune, naţionale. Declarând supremaţia Constituţiei, care este un garant atât pentru fiecare cetăţean în parte, cât şi asupra oricăror acţiuni ale liderilor politici, mişcărilor şi partidelor politice, puterea îşi creează un scut puternic împotriva oricăror eventuale obiecţii, în special de ordin legal, mai puțin sociologic.

Utilizarea simbolurilor implică tot timpul anumite reguli sociale, interdicţii, credinţe, adeziuni şi reprezentări. Toate aceste se petrec în mod individual sau colectiv fără o anumită constrângere a celor care le utilizează. Destinatarii deduc individual aceste fenomene, în mare parte în mod inconştient, fără apariţia unei rezistenţe psihice, cu atât mai mult fizice. Toate aceste fapte duc la, dar şi provin din, formarea unei conştiinţe colective, a unei identităţi personale în cadrul uneia colective.

Există o relaţie strânsă, dar contrară, între simboluri, ca mijloace persuasive, şi forţă, ca mijloc de coerciţie - forţa infirmă simbolurile. Acolo unde forţa condensată a simbolurilor dispare, forţa fizică trebuie să reglementeze ceea, ce nu mai poate fi reglementat simbolic. Societatea, care nu sancţionează încălcarea simbolurilor sale, se plasează singură în sfera destructurării. Un stat, care nu-şi îngrădeşte subiecţii de la excese prin forţa simbolurilor, trebuie să-i îngrădească prin forţa brută. Aici purtători ai simbolurilor sunt tocmai legile, care atestă sistemul de stat, atestă recompensele şi pedepsele.

În sfera relaţiilor de putere o parte considerabilă a simbolurilor politice permite susţinerea unei ierarhii în societate. În acest sens, există un „spirit de castă" atât în utilizarea lor, cât şi în atitudinea faţă de ele, în dependenţă de locul ocupat în ierarhia socială sau în cadrul grupului social. Cei ce deţin puterea sunt posesorii unor anumite obiecte sau privilegii, pe care nu le pot deţine cei subordonaţi, sub forma diferitor regalii (sceptru, coroană, decoraţii, vestimentaţie, etc.), resurse materiale, financiare, informaţionale, inaccesibile oamenilor „simpli". Plus la aceasta, chiar dacă ei apără interesele celor „de jos", ei utilizează şi profită de privilegiile celor „de sus". Liderii partidelor de opoziţie, muncitoreşti, socialiste, comuniste nu sunt o excepţie. Neavând privilegii, dar ajungând la putere, ei se înconjoară cu anumite simboluri şi privilegii pentru a se menţine „sus", la guvernare, pentru a-şi menţine onoarea şi autoritatea.

După cum menţionează D.Missiurov: „Aici se ciocnesc două naturi simbolice – identificarea apartenenţei la comunitate (pe orizontală) şi apartenenţa la elită (pe verticală) - reprezentând în aşa mod una din contradicţiile de bază în domeniul politic" [5, p.79-80] De fapt, însăşi ierarhia este un simbol prin intermediul căreia se ordonează o societate şi pentru adepţii ordinii ea poartă un caracter sacru. Într-adevăr, semnele de distincţie, regaliile, ritualurile, resursele financiare ordonează şi susţin ierarhia în societate, dar în cazul unor schimbări bruşte ale orientărilor simbolice ele se transformă în ceva lipsit de valoare şi semnificaţie, cedând locul altor forme simbolice.

Simbolurile vin să completeze ceea, ce preşedinţii, persoanele influente în stat, liderii partidelor şi mişcărilor politice nu sunt în stare să transmită prin intermediul discursurilor lor. Fiecare individ în parte are propriile sale concepţii şi atitudini cu privire la ceea ce se întâmplă şi la situaţia existentă într-un moment dat. Astfel, tendinţa este de a identifica aspiraţiile personale cu imaginea generală promovată de către stat, cu discursurile şi programele, ce se referă la un partid sau altul. De obicei, identificarea dată are loc, cu unica condiţie - subiectul să manifeste această dorinţă şi să nu privească sistemul politic cu apatie şi dezinteres.

Simbolistica politică apare ca un remediu pentru criza reprezentării politice, deoarece pot exista cazuri, când acţiunile statului să nu fie în concordanţă, dacă nu în dezacord, cu imaginea sa generală promovată şi publicul să-şi piardă

interesul, încrederea, refugiul fiind găsit în simboluri. Ele oferă resemnare şi linişte în schimbul stării de nemulţumire şi nesiguranţă survenite din inconsecvenţa dintre „idealul” promis sau prezentat şi realitatea survenită. Aici simbolistica politică susţine cu tărie „chiar dacă nu mergem în acelaşi ritm, avem în schimb aceleaşi gânduri” [3, p.17].

Simbolurile politice vin să transmită un anumit sens publicului, sens, care constituie explicaţia fundamentală a stabilităţii politice. Operaţiile şi imaginile simbolice, aflându-se în serviciul sistemului reprezentativ, pe care îl unesc şi a cărui supravieţuire o asigură, prin totalitatea efectelor pe care le pot avea asupra publicului, nu fac altceva, decât să *legitimeze puterea şi să menţină echilibrul unui sistem politic.*

Funcția de legitimare a puterii valorifică la maximum celelalte funcții ale simbolisticii politice, parțial chiar subordonîndu-le. Prin prisma funcţiei de socializare politică, fiecare colectivitate îşi pregăteşte viitorii membri ca fiinţe sociale – implicit, politice – nu numai în funcţie de sistemul ei de norme şi valori, dar şi în funcţie de nevoile şi cerinţele specifice acelui grup într-un anumit moment al evoluţiei lui. În acest context identificarea, ca şi apartenenţa la o comunitate presupun atât învăţarea şi stăpânirea codului simbolic al comunităţii, cât şi relaţii semnificative cu membrii propriului său grup şi cu cei ai altor grupuri.

Puterea politică susţine popularizarea simbolisticii, copierea ei sub diferite forme, studierea simbolurilor în instituţiile preşcolare, medii şi superioare de învăţământ, utilizarea lor în mijloacele de informare în masă. Arborarea drapelelor, stemelor în timpul diferitor sărbători naţionale are menirea de a crea imaginea lor pozitivă în conştientul, dar şi în inconştientul cetăţenilor, iar aflarea lor în permanenţă pe clădirile administrative, precum şi „monumentalismul” acestor clădiri, sunt chemate să insufle stimă şi respect, uneori frică, faţă de putere.

Mai mult ca atât, semnificaţia şi rolul lor (simbolurilor) în majoritatea statelor este consfinţit în Constituţii [6, p.106, 230, 311, 420], [7, p.284, 327, 393] şi alte acte normative, care presupun pedepse administrative sau penale pentru pângărirea şi profanarea simbolurilor propriului stat, precum şi a altor state.

Este esenţial de remarcat, că dată fiind legătura de substanţă între cultura politică şi procesele politice, odată cu schimbările radicale la nivelul sistemului politic apar cerinţe noi, determinate de restructurarea sistemului de valori, deci şi de simboluri. Aceste cerinţe impun o resocializare politică. Cele mai elocvente sunt cazurile ţărilor din spaţiul post-sovietic, a fostelor republici unionale, care au purces la schimbarea simbolurilor naţional-statale.

În scopul legitimării puterii este valorificată la maximum și funcţia de influenţare ideologică, graţie faptului, că politica este ideologizată în esenţa sa, ca tendinţă de a direcţiona, a conduce, a controla în numele unei oarecare idei, credinţe, intenţii, ori a unor sau altor interese şi scopuri. Istoria nu a cunoscut nici un sistem politic, care să nu fi avut vre-un liant cu valorile ideologice, ideologia

prezentându-se ca un sistem structurat de reprezentări colective (idei, credinţe, cunoştinţe, simboluri etc.) comune unui grup, prin care se afirmă o ierarhie a valorilor.

Ideologiile, prin faptul că oferă o concepţie despre o societate într-un moment istoric dat, devin un puternic instrument de mobilizare şi acţiune pentru schimbarea socială. Prin ideologii indivizii se recunosc şi sunt legaţi în grup de sistemul comun de idei, reprezentări şi credinţe, sunt *convinşi* de superioritatea acestuia şi vor să transforme societatea în funcţie de aceşti vectori valorici. Mai mult ca atât, ideologia oferă motivaţiile acţiunii politice şi le justifică prin idei.

Ideologia este „translată” în conştiinţa indivizilor prin intermediul aparatelor ideologice. Noţiunea de „aparate ideologice” cuprinde totalitatea de mijloace, instituţii şi organizaţii, prin intermediul cărora sunt introduse şi înrădăcinate în conştientul şi inconştientul indivizilor viziunile, ideile, credinţe şi normele, care reflectă interesele unor grupuri şi comunităţi sociale, dar care pretind a avea un caracter general [8, p.363].

În structura aparatelor ideologice, care cuprinde şcoala, familia, biserica, partidele şi mişcările politice, instituţiile de stat, mijloacele de comunicare în masă se include şi simbolistica politică. Este o afirmaţie plauzibilă, deoarece ideologiile, ca şi simbolistica, reîntorcându-ne la afirmaţia lui Ernst Cassirer, au aceeaşi finalitate – să ordoneze haosul lumii înconjurătoare. Mai mult ca atât, ideologiile valorifică la maximum celelalte funcţii ale simbolisticii politice, încercând să obţină şi/sau să-şi menţină legitimitatea, să creeze „iluzia apartenenţei” şi „identificării” indivizilor cu un anumit grup sau comunitate socială, să educe tânăra generaţie în spiritul ideilor sale.

Pentru ordonarea şi direcţionarea unei societăţi, pentru legitimarea puterii, este valabilă orice structură simbolică şi s-ar putea afirma, că e o structură benefică atunci, când ea este umană, dar, de obicei, ideologiile apar ca o reacţie la contradicţiile interne sau externe şi de aceea sunt imprevizibile, iar consecinţele lor – incontrolabile. În acest sens, istoria secolului XX ne oferă o gamă extrem de variată de exemple. Mitologia şi simbolistica naţional socialismului – Raihul de 1000 de ani, svastica, braţul întins, arieni blonzi (rasa superioară), născuţi pentru o dominaţie mondială şi antipodul lor, rasa inferioară (robi şi jertfe) – a devastat Europa cu preţul a zeci de milioane de vieţi umane. Japonezii cucereau Asia în numele împăratului Japoniei, care era „unsul” şi „reprezentantul” Soarelui pe pământ. Ideea dominaţiei japoneze s-a înecat în „marea de foc” de la Hirosima şi Nagasachi. Mitul despre esenţa diabolică a oraşului a inspirat în Cambogia persecuţii şi exterminarea a milioane de oameni etc.

Ca un exemplu elocvent al faptului că simbolisitica politică este o puternică armă de influenţare ideologică, chemată să legitimeze puterea existentă, ne poate servi ideologia comunistă, transpusă în practici sociale pe parcursul a mai bine de 70 de ani în Uniunea Sovietică, dar şi în alte state socialiste. „Albi” şi

„roşii”; seceră şi ciocan; drapele roşii şi stele cu cinci colţuri; „burghezie” şi „proletariat”, ultimul simbolizând, după cum consideră unii politologi [9, p.56], un fel de „messie” pentru cei înrobiţi şi exploataţi; organizaţii de octombrei, pionieri, comsomolisti cu atribute simbolice (insigne, cravate, ritualuri de recrutare); Congrese şi Conferinţe ale Partidului Comunist, cât şi alegerile în Sovietele Suprem şi locale (care se prezintă ca acte simbolice de investire cu putere); străzile Lenin, Ordjonichidze, Chirov, Dzerjinschii, Voroshilov, etc.; colhozuri şi sovhozuri cu denumiri ca „XX Партсъезд”, „им.В.И.Ленина” – toate împreună creau o structură simbolică, cu o ierarhie vădită, cu simboluri dominante (drapelul roşu, secera şi ciocanul, chipul lui V.I.Lenin, prezent sub forma unor tablouri, busturi, denumiri de străzi şi oraşe) şi cu simboluri instrumentale (ritualurile de recrutare, alegerile, Congresele şi Conferinţele, mitingurile şi demonstraţiile). Această structură era chemată să înlocuiască vechile simboluri ale Rusiei ţariste şi să „transleze”, să „infiltreze” în conştientul şi inconştientul indivizilor noua ideologie, noua concepţie despre lume, unde ideea principală era ideea comunismului.

Simbolurile create în acea perioadă nu ţineau cont nici de regulile heraldice, nici de tradiţia istorică şi fondul simbolistic etnocultural acumulat de popoare, inclusiv și de moldoveni, pe parcursul secolelor. Ele au fost elaborate conform modelului heraldic sovietic, ce avea la temelie considerente de ordin politic şi ideologic.

Spre exemplu, Constituţia R.S.S.M. din 15 aprilie 1978 a confirmat Stema şi Drapelul de Stat aprobate în 1941 şi 1952 cu unele mici modificări de text. La 5 martie 1981 prin Decretul Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S.M. a fost aprobat Regulamentul cu privire la Drapelul de Stat al R.S.S.M. din 24 decembrie 1955 (într-o nouă redacţie), iar la 7 mai 1981 prin Ucazul Prezidiului Sovietului Suprem a fost aprobat Regulamentul cu privire la Stema de Stat a R.S.S.M. [10, p.8].

În acest context, vom încerca să dezvăluim actele legislative sus enumerate.

La 10 februarie 1941 Sesiunea I a Sovietului Suprem al R.S.S.M. a aprobat Constituţia republicană. Articolul 122 din capitolul 10 este dedicat Simbolurilor de Stat. Prin acest articol a fost aprobată Stema de Stat a R.S.S.M. care „reprezenta secera şi ciocanul în razele soarelui, care răsare, încadrate cu o cunună de spice şi păpuşoi. Partea de jos a cununei se încheie cu o ghirleandă din fructe şi struguri de poamă. Cununa este înfăşată cu o bindă roşie având inscripţia „Proletari din toate ţările, uniţi-vă!” în limbile moldovenească şi rusă cu iniţialele „R.S.S.M.”. Deasupra stemei este o stea cu cinci colţuri” [11, p.82].

La 31 ianuarie 1952 a fost adoptat Drapelul de Stat al R.S.S.M. care reprezenta o pânză roşie cu o dungă verde orizontală pe mijloc. Pe pânza roşie în

partea de sus sunt plasate steaua cu cinci colţuri şi secera cu ciocanul [11, p.82-83].

Cromatica şi simbolurile prezente pe drapel aveau următoarele semnificaţii:

- *culoarea roşie* simboliza lupta revoluţionară a muncitorilor din Moldova Sovietică împreună cu muncitorii din toată lumea împotriva exploatării de clasă;
- *culoarea verde* simboliza câmpurile, livezile, viile şi pădurile verzi ale Moldovei Sovietice;
- *secera şi ciocanul* simbolizau alianţa de nezdruncinat dintre muncitori şi ţărani;
- *steaua cu cinci colţuri* era simbolul unităţii muncitorilor de pe tot globul.

Unele elemente din compoziţia stemei R.S.S.M. aveau aceeaşi semnificaţie ca şi cele de pe drapel, iar cele, ce nu erau incluse pe drapel semnificau:

- soarele ce răsare reprezenta începutul unei noi ere în viaţa poporului moldovenesc, prezentul şi viitorul lui luminos;
- spicele de grâu, păpuşoi, fructele şi struguri simbolizau principalele direcţii ale dezvoltării agriculturii în R.S.S.M.

În anul 1965 E.Rusev, directorul Institutului de Istorie al Academiei de Ştiinţe a R.S.S.M. explica compoziţia Stemei de Stat a R.S.S.M. în felul următor:

- steaua roşie din fruntea stemei este steaua călăuzitoare a omenirii care construieşte comunismul;
- secera şi ciocanul încrucişate întruchipează alianţa de nezdruncinat dintre muncitorii şi ţăranii ţării noastre;
- soarele care răsare reprezintă simbolul luminatelor zori ale Comunismului, care evident se fac tot mai simţite;
- cadrul de spice, ştiuleţi de păpuşoi, frunze si struguri de poamă, precum şi mere este chemat să reflecte fertilitatea Republicii Moldoveneşti, care prin voinţa Partidului şi munca plină de abnegaţie a locuitorilor ei se transformă în livada înfloritoare a Uniunii Sovietice;
- lozinca „Proletari din toate ţările, uniţi-vă!” scrisă pe panglica roşie care înfăşoară cadrul ne vorbeşte despre internaţionalismul poporului moldovenesc [12, p.120].

Aceste exemple fac plauzibilă afirmatia de mai sus cu privire la faptul că simbolurile create în acea perioadă nu ţineau cont nici de regulile heraldice, nici de tradiţia istorică şi fondul simbolistic etnocultural acumulat de popoare, fiind și mai plauzibilă în baza următorului exemplu de abordare a Simbolurilor de Stat: „Prin intermediul unei anumite combinări a culorilor pe drapelul unui stat este exprimată una sau câteva idei dominante la reprezentanţii puterii de stat în

momentul creării lui. Fiecare Drapel de Stat are un anumit conţinut politic. Un conţinut politic este fixat şi în compoziţia elementelor de pe stema unui stat. Scopul stemei este de a prezenta printr-un simbol convenţional o ţară, orânduirea socială, programa politică a clasei dominante etc. Stemele statelor socialiste reflectă ideea alianţei clasei muncitoare şi ţăranilor, internaţionalismul proletar şi munca paşnică a cetăţenilor, iar stemele statelor burgheze contemporane conţin în compoziţia lor astfel de elemente, ce reflectă tendinţa claselor dominante de a camufla inegalitatea socială şi exploatarea unei clase de către alta" [13, p.5-6].

Aceasta era mentalitatea epocii şi aşa au fost concepute, elaborate, adoptate şi explicate practic toate Simbolurile de Stat ale republicilor unionale din Uniunea Sovietică. În lumina obiectivitătii trebuie încă odată de menţionat că la elaborarea şi adoptarea Simbolurilor de Stat a R.S.S.Moldoveneşti (1941, 1952) nu s-a ţinut cont de tradiţia istorică a poporului, criteriile principale fiind cele de ordin politic şi ideologic. Simbolurile respective aveau un singur scop – de a legitima puterea existentă în societate.

În acest context ţinem să subliniem că simbolurile naţionale nu sunt întru totul echivalente politicii şi nu reflectă schimbările de ordin politic. Ele nu se schimbă odată cu trecerea de la o perioadă istorică la alta sau cu schimbarea puterii în stat şi orânduirii politice. Simbolurile ce individualizau R.S.S.M. au fost impuse prin forţă şi, ar fi cazul să ne aducem aminte că forţa infirmă simbolurile, că un sistem simbolic impus prin forţă mai devreme sau mai târziu va pierde circuitul de încredere necesar, se va goli de autoritate, iar simbolurile lui nu vor mai transmite nimic şi nu vor mai avea nici o semnificaţie [14, p.112-119].

Concluzia, care se impune, este una – la temelia oricărei puteri politice se află simbolurile politice şi miturile, care sunt chemate să organizeze valorile, iar ierarhia, forma şi interconexiunea lor determină esenţa şi proprietăţile concepţiilor despre lume. Prin funcția de legitimare a puterii, simbolistica politică are o importanţă deosebită în cadrul unei comunităţi și a unui sistem politic – a legitima, a educa, a influenţa şi mobiliza, a „aduna sub drapele" cât mai mulţi indivizi, orientându-i spre a atinge anumite scopuri şi interese. Simbolistica nu este un simplu instrument în domeniul politic, ci se prezintă ca un instrument foarte preţios, capabil să influenţeze dimensiunea iraţionalului în acest domeniu, de aceea sarcina celor care îl utilizează este una – de a-l perfecţiona şi utiliza corect şi în scopuri umane.

Bibliografie:

1. Chevalier J., Gheerbrant A. Dicţionar de simboluri şi arhetipuri culturale. Vol.I. – Bucureşti: Editura „Artemis", 1994.
2. Hastings M. Abordarea ştiinţei politice. – Iaşi: Institutul European pentru Cooperarea Cultural-Ştiinţifică, 2000.

3. Sfez L. Simbolistica politică. – Iaşi: Institutul European pentru Cooperare Cultural-Ştiinţifică, 2000.
4. Daviet J. Simbolicul în atelierul istoricilor. // Segre M. Mituri, rituri, simboluri în societatea contemporană. – Timişoara: Amarcord, 2000.
5. Миссюров Д. Политика и символы. – Москва: РИП-Холдинг, 1999.
6. Конституции зарубежных государств. – Москва: БЕК, 1997.
7. Fruntaşu P. Sisteme politice contemporane. V.2. - Chişinău: CE USM, 2001.
8. Зеркин Д. Основы политологии. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 1997.
9. Май А. Модели господствующей идеологии. – Москва: Издательство « Ладомир», 1997.
10. Stema, steagul, imnul Republicii Sovietice Socialiste Moldoveneşti. – Chişinău: Cartea moldovenească, 1982.
11. Большая Советская Энциклопедия. Т.28. – Москва: «Большая Советская Энциклопедия», 1954.
12. Andrieş-Tabac S. Heraldica teritorială a Basarabiei şi Transnistriei. – Chişinău: Editura „Museum”, 1998.
13. Соколов В. Символы государственного суверенитета. – Саратов: Издательство Саратовского Университета, 1969.
14. Mînăscurtă C. Dimensiuni și repere istorice ale sinbolurilor național-statale ale Republicii Moldova. // Analele Stiintifice. Editia II: Universitatea de Studii Politice si Economice Europene “Constantin Stere”. – Chișinău: USPEE “Constantin Stere”, F.E.-P „Tipografia Centrală”, 2014.

Prezentat la redacție
la 3 octombrie 2014

MODALITĂŢI DE MEDIATIZARE A CRIZEI POLITICE DIN REPUBLICA MOLDOVA (2011-2013)

Georgeta STEPANOV
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Jurnalism şi Ştiinţe ale Comunicării,
Doctor în ştiinţe politice, conferenţiar

In these latter days thanks to internalization of field of action and intrusion of new actors, crisis phenomenon has grown it was extended in space and in time. Responsibility for the triggering and consequences of crisis is attributed several structures including: politic body, political groups, economic-financial structures, social and cultural institutions and others. Media are among those thanks it's statute of intermediary between the crisis as a social, economic, political or psychological and social individuals affected by the crisis, or, the impact can be much diminished or enhanced depending on how it is reflected. The way how media disseminate the crisis, forms the overall picture of the problem and the environment and thus influence the general perception of crisis by media product consumers.

Crizele, indiferent de natura lor, reprezintă fenomene neaşteptate, dinamice, marcate deopotrivă de tendinţe interne foarte complexe – variaţii conceptuale şi pragmatice – care „pun în pericol reputaţia şi funcţionarea unei organizaţii” [7, p.1]. Crizele inculcă disfuncţionalităţi vădită, dar şi latente, care, toate la un loc, pot genera dispariţia organizaţiei. Etimologia cuvântului criză este de natură greacă şi în limbajul politic şi juridic, *krisis* însemna „decizie sau discriminare. (...) Ulterior, cuvântul a ajuns să desemneze o analiză critică şi o decizie, deci acţiunea de a evalua şi judeca un fenomen” [3, p.13].

Complexitatea fenomenelor de criză, dar şi multitudinea de domenii în care acestea se manifestă au condus la evoluţia în timp şi în spaţiu a însăşi noţiunii de criză, diversificând considerabil şi viziunile cercetătorilor asupra acesteia. Simon A. Booth, de exemplu, consideră că crizele pot fi abordare din mai multe perspective, între care: psihologică, economico-politică şi sociologică. Iar în opinia Cristinei Coman „nu există deosebiri semnificative – în ceea ce priveşte definirea crizei – între abordările economice, politice şi sociologice; diferenţele se situează la nivelul importanţei acordate unuia sau altuia dintre factorii care compun situaţia de criză” [3, p.14]. Economiştii, la rândul lor, văd criza ca o întrerupere a ritmului de creştere economică în raport cu creşterea anterioară sau cu cea estimată [1], psihologii o cataloghează drept momente „legate de evenimentele sociale puţin sau deloc anticipate, care întorc cu susul în jos modurile de adaptare, fiind capabile să destructureze personalitatea şi să ceară un

efort de reconstrucţie adesea imposibil" [2], iar sociologii o definesc drept „o perioadă, în dinamica unui sistem, caracterizată prin acumularea accentuată a dificultăţilor, izbucnirea conflictuală a tensiunilor, fapt care face dificilă funcţionarea sa normală, declanşându-se puternice presiuni spre schimbare" [9]. În contextul cercetării noastre prezintă interes opinia politologilor, care abordează criza din perspectivă triplă: a unei ameninţări puternice, în măsură să afecteze scopurile de bază ale liderilor politici; a timpului foarte scurt înainte ca situaţia să evolueze într-un mod nedorit de ei; şi a efectului de surpriză. Ei împart crizele în trei mari categorii: de sistem, guvernamentale, internaţionale [4; 5; 6].

„În ultimul timp graţie internaţionalizării câmpului de acţiune şi intruziunii noilor actori, fenomenul crizelor a luat amploare, s-a extins în spaţiu şi în timp" [8, p.23], generând perturbaţii nu doar în domeniul în care s-a format, ci şi în alte domenii conexe acestuia. Aspectul multidimensional al crizei se datorează unui conglomerat întreg de factori politici, sociali, economici, culturali, psihologici, etc. De exemplu, criza din Republica Moldova, din perioada 2011-2013, a fost generată şi a luat amploare din convergenţa dintre o criză geopolitică creată de dezechilibrul din securitatea lumii, care a intervenit pe neaşteptate în 1991, o criză economică gravă, una culturală, peste care s-a suprapus o criză politică veche de câteva decenii (criza democraţiei moldoveneşti, a conştiinţei, comportamentului şi culturii politice).

Responsabilitatea pentru declanşarea şi consecinţele crizelor revine mai multor structuri, între care: statului, grupurilor politice, structurilor economico-financiare, instituţiilor sociale şi culturale, etc. Mass-media se încadrează în acest şir graţie statutului său de intermediar între criză, ca fenomen social, economic, politic sau psihologic, şi indivizii sociali afectaţi de această criză, or, impactul crizei poate fi diminuat sau mult întărit în funcţie de modul în care ea este reflectată. Astfel, modalitatea de mediatizare a situaţiilor de criză, formează imaginea generală a problemei şi a mediului, influenţând, astfel, modul general de perceperea a crizei de către consumatorii produsului mediatic.

Obiectul cercetării în cauză a fost criza politică din Republica Moldova, din perioada 2011-2013, reflectată în presa autohtonă, iar pentru identificarea modalităţilor de mediatizare a crizei generale, am selectat două mari subiecte:

1. problema (ne)alegerii preşedintelui Republicii Moldova, perioada de cercetare – 16 decembrie 2011-16 martie 2012;

2. criza guvernamentală generată de demiterea Guvernului Filat-II, problema învestirii unui nou Guvern sau declanşarea alegerilor anticipate, perioada de cercetare 06 ianuarie-06 aprilie 2013.

Pe parcursul aproximativ a trei ani de zile, cât a durat criza politică în Republica Moldova, abordarea mediatică a ei fost foarte diferită Şi aceasta datorită faptului că diferite au fost politicile editoriale ale instituţiilor de presă, în general, dar şi de atitudinile jurnaliştilor, în particular, faţă de actorii politici şi fo-

rţele politice implicate în problemă. Reieşind din aceste considerente, pentru cercetarea modalităţilor de mediatizare a acestei crize de sistem am ales ediţiile de vineri ale ziarelor naţionale: „Timpul" şi „Moldova Suverană", cunoscute la acel moment ca fiind publicaţii periodice foarte diferite din punctul de vedere al politicii editoriale, viziunilor politice ale jurnaliştilor şi a segmentelor de public-ţintă cărora se adresează.

Criza politică din Republica Moldova, din perioada 16 decembrie 2011-16 martie 2012, *reflectată în paginile ziarelor „Timpul" şi „Moldova Suverană"*

Din punct de vedere cantitativ, se atestă un decalaj enorm în interesul pe care l-a manifestat ziarul „Timpul" şi ziarul „Moldova Suverană" pentru problema (ne)alegerii preşedintelui Republicii Moldova. or, dacă în decurs de trei luni „Timpul" a publicat 56 de articole pe această dimensiune, „Moldova Suverană" a pus în circuitul informaţional doar 12. Diferenţa de 44 de materiale demonstrează faptul că ziarul „Timpul" a acordat o atenţie sporită problemei, clasificând-o printre cele prioritare şi mediatizând-o permanent şi din diferite unghiuri de abordare. „Moldova Suverană", în contrariu, nu a avut printre priorităţile sale editoriale acest subiect, fapt care a condus la o abordare sporadică şi neuniformă a acestuia. Numărul mic de materiale la subiect în „Moldova Suverană" poate fi, parţial explicat, prin spaţiul restrâns al ziarului – 4 pagini A2, volum echivalent cu 8 pagini A3 (în comparaţie, ziarul „Timpul" are un volumul de 32 de pagini în format A3). Totuşi, determinantă pentru frecvenţa şi consistenţa abordării subiectelor pe un anumit domeniu de o publicaţie sau alta rămâne a fi nu volumul, nu formatul sau dimensiunile spaţiale, ci politica editorială a acestora.

Un alt indice foarte important pentru studiul nostru este genul publicistic în care a fost realizat produsul jurnalistic. În perioada 16 decembrie 2011 - 16 martie 2012, între cele 56 de materiale despre criza politică publicate în „Timpul", au fost: 28 de ştiri, 17 editoriale, 7 opinii, 4 interviuri, iar între cele 12 materiale care au apărut în „Moldova Suverană" în aceeaşi perioadă au fost: 9 ştiri, 2 opinii, 1 editorial. Observăm că în ambele ziare prevalează ştirea, care fie că este realizată de la un eveniment, fie că e scrisă în baza unei sau mai multor declaraţii vizavi de un subiect anume. Este de menţionat faptul că în „Moldova Suverană" mai mult de jumătate din ştirile la acest subiect au fost preluate de la agenţia de ştiri „Moldpress" şi de la portalul de ştiri „Tribuna.md", pe când în „Timpul", cu mici excepţii, ştirile au fost de autor.

Şi din punct de vedere calitativ reflectarea crizei în aceste două publicaţii periodice a fost foarte diferită. Analiza calitativă a materialelor jurnalistice despre criza politică din 2012 scoate în evidenţă atât specificitatea acompanierii mediatice la o publicaţie şi la alta, cât şi factorii care au generat un astfel de comportament în raport cu subiectul abordat.

În publicaţia periodică „Timpul" ştirile au apărut preponderent în pagina 2, la rubrica „Retrospectiva". De cele mai multe ori, acestea s-au dovedit a fi scurte relatări ale evenimentelor ce au avut loc de luni până vineri, actorii principali ai căror fiind: Igor Dodon, Mihai Ghimpu, Vlad Filat, Marian Lupu, Iurie Leancă şi alţi demnitari cu funcţii înalte în stat. Ştirile au fost însoţite de fotografiile celor vizaţi în ştire sau de colajele, în cazul în care ştirea avea în vizor mai multe persoane.

De menţionat faptul că autorii de ştiri, în linii generale, au respectat toate criteriile de realizare a unui astfel de gen jurnalistic, cu toate că, în unele cazuri, ei au utilizat doar o singură sursă de informare. Trei surse şi mai multe au fost identificate în ştirile desfăşurate, complexe care includ mai multe opinii referitor la subiect.

Limbajul în care au fost realizate ştirile în ziarul „Timpul", de asemenea, corespunde cerinţelor înaintate faţă de cest gen de presă: oficial, clasic, fără ambiguităţi sau interpretări ale autorului. Cu referire la titlurile materialelor, putem afirma că aici s-au utilizat preponderent două tipuri de titlu: titlul clasic, ce reflectă ideea generală a ştirii şi titlul-declaraţie, ce implică o expresie sau o frază din declaraţia unei surse incluse în ştire. În general, titlurile au fost de dimensiuni reduse, şi au exprimat ideea generală a corpului ştirii: „Preşedintele va fi ales la ora 14" [16, p.2]; „Actuala Constituţie este una bună" [16, p.2]; „Mitropolitul Moldovei se va ruga pentru un preşedinte în 2012" [17, p.3]; „Câinele moare de drum lung, iar PCRM – de grija României" [18, p.5]. Din mulţimea de titluri s-au evidenţiat unele interogative: „Vom avea preşedinte?" [14, p.1], „Leonid Talmaci preşedinte?" [17, p.2], care, deşi sunt simple ca construcţie, rămân a fi vagi ca şi sens, anume din cauza semnului de întrebare. De fapt, regulile generale ce vizează scrierea unui titlu cer să fie evitate semnele de întrebare, exclamare, suspensie, semnele de punctuaţie, în general. Semnul întrebării distanţează cititorii de text, aceştia au impresia că sînt întrebaţi, în loc să primească un răspuns şi atunci ei pot evita întregul articol. Dar astfel de titluri au fost mai mult o excepţie decât o regulă a ziarului „Timpul", or, marea majoritate a acestora a rămas a fi fidelă tradiţiei clasice de formulare a titlurilor.

Alte tendinţe şi stări de lucruri pot fi identificate şi scoase în evidenţă la analiza calităţii mediatizării crizei politice prin intermediul jurnalismului analitic. Marea majoritate a editorialelor din „Timpul" au fost semnate de redactorul-şef al ziarului Constantin Tănase. Uneori apăreau şi editoriale semnate de George Damian, deşi ele pot fi catalogate drept ceva intermediar între opinie şi editorial.

Editorialele lui Constantin Tănase apăreau, tradiţional, la pagina 2, mai rar la pagina 8, 9 şi 22. În mare parte, editorialele din aceste 3 luni au reflectat problemele şi evenimentele ce se aflau în strânsă conexiune cu nealegerea preşedintelui. În editorialul „Dacă pierde Lupu, cine câştigă?" [15, p.1], Constantin

Tănase a oferit informaţii noi, a meditat asupra situaţiei existente, aducând laude, dar şi critici. Criticele se refereau la acţiunile politice ale lui Vlad Filat, Vladimir Voronin, Igor Dodon, etc, laudele revenind doar lui Marian Lupu. Deşi a oferit informaţii, reflecţii, deducţii şi concluzii, simpatiile autorului pentru anumiţi actori politic au fost evidente.

„Premierul şi-a scos babuinii la hora anticipatelor" [19, p.10] este un editorial, contrar celui de mai sus, destul de acid. Titlul dă tonalitatea întregului text: partizan, ironic, badjocuritor. Întreg materialul vine, de fapt, ca o acuzaţie indirectă către premier şi anume că el ar fi vinovat de nealegerea preşedintelui. Autorul face comparaţie între politica moldovenească şi junglă, între regulile junglei şi legile de aici. Deşi, comparaţia evidenţiază anumite aspecte ale problemei, pe alocuri comparaţia este exagerată.

Opiniile sunt produse jurnalistice în care atitudinea autorului e una destul de accentuată. De asemenea, acest gen de materiale include o doză mare de subiectivism, având în vedere că jurnalistul îşi scrie propria opinie cu referire la unu subiect. Materialele de opiniile de obicei apăreau în paginile 8, 9 şi 11 ale ziarului „Timpul", ele fiind semnate de: Moni Stănilă, George Damian şi Alexandru Vakulovski.

În aceeaşi perioadă, la subiectul crizei nealegerii preşedintelui au fost publicate 4 interviuri: „Moscovei îi este în cot de noi" şi „canalia asta de Filat vrea să ajungă la mine" [15, p.27]; „Alexandru Tănase: Votul secret este o parte integrantă legitimităţii procesului democratic" [17, p.10]; „Ce crede Nicolae Timofti despre unirea cu România" [20, p.2]; „Valeriu Pasat: „Roşca şi Voronin sunt 2 extremişti care luptă contra Republicii Moldova" [19, p.14].

Aceste interviuri au avut drept scop punerea în circuit a viziunilor, opiniilor unor personalităţi politice privitor la criza politică, întrebările fiind formulate astfel, încât să asigure un anumit unghi de abordare a temei. Frecvent au fost folosite întrebările provocatoare, gen: „Cum să înţelegem susţinerea masivă pe care v-o acorda Moscova, inclusiv Kremlinul, când eraţi închis, deşi nu eraţi cetăţean rus?" [19, p.14] sau întrebările prea lungi, anticipate de constatări masive, aşa cum: „Dacă Lupu va crea comisia pe care aţi solicitat-o, rezultatele acesteia ar putea fi egale cu zero, ca în cazul comisiei parlamentare ce a elucidat evenimentele din aprilie 2009. Aţi cerut şi Procuraturii să-i atragă la răspundere pe Voronin şi Roşca, dar vă asigur că nu se va întâmpla nimic. Observaţi că AIE protejează fărădelegile comuniştilor?" [19, p.14].

Interviurile au avut dimensiuni diferite: de o jumătate de pagină (cu Nicolae Timofti), o pagină (cu Vladimir Voronin, Alexandru Tănase) şi 2 pagini (cu Valeriu Pasat). Dimensiunile interviului, din cele observate, au depins de intervievat, de complexitatea subiectului discutat sau de numărul de subiecte abordate. Fotografiile care au însoţit interviurile sunt fotografii-simbol, care nu au fost făcute la momentul intervievării

În publicaţia periodică „Moldova Suverană”, în perioada 16 decembrie 2011 - 16 martie 2012 au apărut 9 ştiri despre criza politică. Ştirile au avut dimensiuni relativ mici, structură simplă şi au mediatizat o singură problemă sau un singur eveniment, expunerea fiind clară, într-un limbaj clasic, specific jurnalismului de informare. Toate ştirile de autor au purtat semnătura jurnalistului care le-a realizat, iar în cazul ştirilor preluate întotdeauna la sfârşit era indicată instituţia media care a realizat aceste materiale.

Unele ştiri erau însoţite de fotografii, mai des, fotografii-simbol. În cazul în care în ştire se vorbea despre mai multe persoane oficiale, „Moldova Suverană” utiliza fotografiile tuturor, ele fiind de aceeaşi dimensiune şi plasate la acelaşi nivel. În perioada cercetată nu s-au înregistrat cazuri de utilizare a colajelor foto. Ştirile, per ansamblu, au fost echidistante şi obiective, deşi în unele cazuri a fost prezentată doar o singură opinie.

Pe parcursul a trei luni, în ,,Moldova Suverană” au fost publicate doar două materiale de opinie: „Domnilor guvernanţi, opriţi-vă!” [10, p.3], şi „Legitimitate, popularitate şi eficienţă politică” [11, p.3], ambele fiind scrise de persoane, care nu fac parte din colectivul redacţional al ziarului.

În perioada acestor 3 luni, în ziarul „Moldova Suverană” doar un singur editorial a fost „dedicat” crizei de (ne)alegere a preşedintelui, deşi, editorialistul Mihai Conţiu publica săptămânal editorialele sale. Plasat la pagina trei, editorialul: „Dacă ar fi responsabili, într-o săptămână s-ar putea alege preşedintele” [12, p.1] a pus în discuţie responsabilitatea civică a factorilor de decizie, mai bine zis, lipsa acesteia, autorul oferind sfaturi şi propunând guvernării „reţete” de alegere a preşedintelui ţării.

Fotografia care a însoţit materialul a fost mai mult decât sugestivă. În partea de sus a textului nu a fost plasată, conform tradiţiei, fotografia autorului materialului jurnalistic, ci a actorului politic Marian Lupu, care în acel moment era candidatul la preşedinţie al Alianţei. Deci, fotografia a anticipat oarecum lucrurile, prezentând potenţialul preşedinte sau cel care ar putea fi ales.

Criza politică din Republica Moldova, din perioada 06 ianuarie - 06 aprilie 2013, reflectată în paginile ziarelor „Timpul” şi „Moldova Suverană”.

Cercetarea în cauză s-a axat pe modul în care a fost abordată în mass media criza guvernamentală generată de demiterea Guvernului Filat-II, subiectul învestirii unui nou Guvern sau declanşarea alegerilor anticipate. Monitorizarea şi analiza a fost realizată în perioada 06 ianuarie - 06 aprilie 2013, perioadă de declanşare a crizei şi de manifestare plenară a ei. Întru identificarea modului în care a fost abordată informaţia cu referire la demiterea Guvernului, destrămarea Alianţei, negocierile privind crearea unui nou Cabinet de miniştri şi desemnarea unui candidat la funcţia de prim-ministru, au fost cercetare toate materialelor la subiect din ediţiile de vineri ale ziarelor naţionale „Timpul” şi „Moldova Suverană”.

Şi de această dată, din punct de vedere cantitativ, reflectarea crizei guvernamentale în paginile publicaţiilor periodice identificate se prezintă a fi foarte diferită, or, în decursul acestor trei luni ziarul „Timpul" a publicate 46 de articole, iar ziarul „Moldova Suverană" 28. Diferenţa dintre numărul de materiale este una relativ mare – 18, cauzele rămânând aceleaşi ca şi în cazul mediatizării crizei (ne)alegerii preşedintelui Republicii Moldova, din 2011-2012.

Dacă ne referim la genul publicistic în care a fost realizat produsul jurnalistic despre criză, în perioada 06 ianuarie - 06 aprilie, între cele 46 de materiale, publicate în „Timpul", au fost: 9 ştiri, 6 reportaje; 1 interviu; 1 investigaţie; 10 editoriale; 19 comentarii şi opinii, iar între cele 28 materiale care au apărut în „Moldova Suverană" în aceeaşi perioadă au fost: 12 ştiri, 4 opinii şi 12 editoriale.

Aşadar, ca şi în cazul mediatizării crizei politice din 2011-2012, în 2013 genul dominant a rămas ştirea, iar tactica realizării şi publicării acesteia nu a suportat nici o modificarea conceptuală: „Moldova Suverană" a continuat să utilizeze ştirile preluate, iar „Timpul" – ştirile de autor; în ambele ziare ştirile, fie că au fost realizate de la un eveniment, fie că scrise în baza unei sau mai multor declaraţii vizavi de un subiect anume. În ambele publicaţii periodice ştirile au fost publicate preponderent în pagina 2, pagina destinată evenimentelor şi declaraţiilor politice care au avut loc în timpul săptămânii, dar şi în pagina 3.

Ambele ziare au continuat, să utilizeze în ştiri limbajul oficial, clasic, care prezentată informaţia fără interpretări, dar de cele mai multe ori dintr-o singură sursă, accentul situându-se, preponderent, pe anumite personalităţi, nu pe fapte sau evenimente, spre exemplu: „Gheorghe Creţu, acuzat de omor, şi-a dat demisia" [21, p.3] sau „Miting pro-Filat în faţa Palatului Republicii" [22, p.2].

Analiza calitativă a materialelor la acest subiect a scos în evidenţă noi tendinţe de reflectare a crizei din 2013. O particularitate a acestei acompanieri mediatice a fost tendinţă de a acorda o atenţie sporită jurnalismului comentativ şi de opinie. Considerabil a crescut numărul editorialelor: în „Timpul" au apărut 10, toate semnate de Constantin Tănase („Nu mai scriu despre Filat" [23, p.2]), iar în „Moldova Suverană" – 12, toate semnate de Mihai Conţiu („Ghimpule, Lupule, cît mai aveţi de gând să frecaţi ridichea?" [13, p.1]. În ambele ziare, editorialele au fost plasate, cel mai frecvent, pe prima şi a treia pagină.

De asemenea, observăm prezenţa tot mai masivă a materialelor de opinie, care promovează prioritar punctul de vedere al proprietarului publicaţiei. În „Timpul", pe parcursul a trei luni, au fost identificate 19 opinii, semnate de: Valentin Naumescu, Valentin Buda, Tudor Cojocariu, George Damian, Moni Stănilă și Pavel Păduraru, iar în „Moldova Suverană" – 4 opinii semnate de: Vasile Năstase, Valeriu Vasilică şi Bogdan Ţirdea.

O altă particularitate a modului general în care a fost reflectată criza din 2013 este diversificarea genurilor. Astfel, criza a fost mediatizată şi prin inter-

mediul reportajelor, dar şi a investigaţiei de presă, lucru care în 2012 nu s-a atestat. Mai mult, în ziarul „Timpul" am identificat un soi de materiale care cumulează elemente din ştire, reportaj şi investigaţie. Această scriitură a fost numită de autori „selecţie", pentru că de fapt, e vorba de o culegere de surse şi declaraţii adunate şi ierarhizate astfel încât să ofere un tablou larg într-un anumit caz. Asemenea materiale-selecţii destul de frecvent sunt semnate de Pavel Păduraru.

Specific pentru reflectarea mediatică a crizei prin intermediul ştirilor este şi faptul că, cel mai frecvent, în ştiri se utilizează doar o singură sursă de informare, indiferent dacă ele sunt scrise în baza unei declaraţii sau a unui eveniment. Considerăm că aceasta tendinţă, care nu se încadrează în nici o tehnică de realizare a acestui gen, se datorează influenţei jurnalismului on-line, care optează frecvent şi preponderent pentru mai multe ştiri cu câte o sursă decât pentru o ştire cu mai multe surse.

În anul 2013 s-a accentuat procesul de divizare a presei conform criteriului politic, în „presa lui Plahotniuc" şi „presa lui Filat". Această divizare, generată indirect de politica editorială a instituţiilor media, a afectat şi ziarele: „Timpul" şi „Moldova Suverană". Dacă în anul 2011 abia se conturau anumite lucruri, atunci pe parcursul anului 2013, s-a trecut de la partizanatul politic la o scriitură directă, subiectivă care îşi propunea să distrugă tot ce se numeşte şi ce are legătură cu Filat. Îndeosebi vizibil acest lucru a fost în cazul ziarului „Timpul", care după mai multe speculaţii a început să împărtăşească deschis viziunile Partidului Democrat. Ambele ziare însă au fost atribuite unui singur „stăpân politic".

Deşi ambele ziare: „Timpul" şi „Moldova Suverană", au informat, au semnalat şi au avertizat asupra evenimentelor care conturau criza politică din 2011-2013, cercetarea în cauză a demonstrat faptul că ele au reflectat foarte diferit, şi din perspectivă cantitativă, dar şi calitativă, această criză. Frecvenţa şi tipul materialelor jurnalistice, unghiul de abordare a problemei, accentele logice, argumentele autorilor, sursele utilizate, etc. – toate au reieşit din obiectivele editoriale ale ziarelor. Astfel, dacă, „Timpul" şi-a îndreptat atenţia la maxim spre criză şi spre toată situaţia creată, „Moldova Suverană" a tratat subiectul mai degrabă superficial şi sporadic, dacă „Timpul" a pus în circuit materiale jurnalistice proprii, „Moldova Suverană" şi-a completat paginile preponderent cu ştiri preluate, cu opinii ale unor experţi care nu sunt colaboratori ai redacţiei.

Astfel, reflectarea mediatică realizată de ziarul „Timpul" s-a desfăşurat în două direcţii: spre factorii de decizie pentru a-i determina să întreprindă măsuri de remediere, capabile să stopeze declanşarea crizei şi spre publicului larg, pentru a-l preveni despre potenţialele pericole şi a-l determina să ia o atitudine asupra acţiunilor factorilor de decizie. Ziarul a întreprins o activitate de supraveghere a situaţiei, de formare a opiniei publice, dar şi de monitorizare a acţiu-

nilor de gestionare a problemelor existente, materialele jurnalistice având un caracter general informativ-analitic. În contrariu, reflectarea mediatică realizată de ziarul „Moldova Suverană” a fost una lineară, de informare, cu efecte slabe şi pe termen scurt.

Acompanierea informaţională a crizei întotdeauna poartă amprenta politicii editoriale a instituţiilor de presă care realizează această acompaniere. De aici şi interesul editorial diferit pentru criză al publicaţiilor periodice analizate, dar şi modalităţile diferite prin care acestea au abordat-o.

Bibliografie:

1. Attali J. L’ordre par le bruit: le concept de crise en theorie economique. // Communicationa, nr.25, 1976.
2. Barus-Michel J., Giust-Desprairie F., Ridel L. Crize: abordare psihologică clinică. - Iaşi: Polirom, 1998.
3. Coman C. Comunicarea de criză. Tehnici şi strategii. - Iaşi: Polirom, 2000.
4. Evans G., Newham J. The Dictionary of Wold Politics. - New York: Simon &Schuster Publ., 1990.
5. Hermann C.F. Some Consequenses of crisis which Limit the Viability of Organizations. // Administrative Science Quarterly, nr.8, 1963.
6. Lagoye J. Sociologie politique. - Paris: Dalloz, 1993.
7. Libaert T. Comunicarea de criză. - Bucureşti; Editura C.H.Beck, 2008.
8. Stepanov G., Guzun I. Jurnalismul în situaţii de criză. - Chişinău: CEP USM, 2010.
9. Zamfir C., Vlăsceanu L. Dicţionar de sociologie. - Bucureşti: Editura Babel, 1993.
10. „Moldova Suverană”, 2012, 20 ianuarie.
11. „Moldova Suverană”, 2012, 27 ianuarie.
12. „Moldova Suverană”, 2012, 13 ianuarie.
13. „Moldova Suverană”, 2013, 29 martie.
14. “Timpul”, 2011, 16 decembrie.
15. “Timpul”, 2011, 23 decembrie.
16. “Timpul”, 2012, 6 ianuarie.
17. “Timpul”, 2012, 13 ianuarie.
18. “Timpul”, 2012, 27 ianuarie.
19. “Timpul”, 2012, 10 februarie.
20. “Timpul”, 2012, 16 martie.
21. “Timpul”, 2013, 11 ianuarie.
22. “Timpul”, 2013, 8 martie.
23. “Timpul”, 2013, 15 martie.

Prezentat la redacție
la 15 aprilie 2014

COMPARTIMENTUL
RELAŢII INTERNAŢIONALE

PROTECŢIA SOCIALĂ A LUCRĂTORILOR MOLDOVENI ÎN ŢĂRILE CSI: REALITĂŢI ŞI PROBLEME

Gheorghe CĂLDARE
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative, catedra relaţii Internaţionale,
Doctor în istorie, conferenţiar

One of the consequences of the disintegration of the USSR was the rapid growth of population movement in the former Soviet space. Although migration has been quite significant in this area before 1991, this process was controlled by official union policy. After this period, however, migration becomes a right pertaining to individual liberty, is conditioned not only by the ethnic factor, but also social and political tensions, cultural and religious diversity in different regions of the CIS.

Regarding the legal framework for social protection of Moldovan citizens in the Commonwealth of Independent States, the problem still remains extremely difficult. The main problem in resolving disagreements arising from increased migration flows from CIS to move beyond spontaneous labor movement and channeling / directing them in the interest of socio-economic development of Member States, which would stabilize the migration processes and allow their consolidation.

Moldovan authorities submit certain efforts to ensure the necessary conditions for their gainful employment, and to mitigate possible negative consequences of the massive return of Moldovan migrants from the Russian Federation. It is necessary to conclude an agreement between Moldova and the Russian Federation, analogous to those signed with some countries of the European Union, providing social protection of migrant workers.

Una din consecinţele dezintegrării URSS a fost creşterea rapidă a deplasării populaţiei în spaţiul ex-sovietic. Deşi migraţia a fost destul de semnificativă în acest spaţiu şi înainte de 1991, acest proces era controlat de politica oficială unională. După această perioadă, însă, migraţia devine un drept ce ţine de libertatea individuală, fiind condiţionată nu doar de factorul etnic, ci şi de tensiunile social-politice, culturale şi religioase în diferite regiuni ale CSI.

Referitor la cadrul juridic de protecţie socială a cetăţenilor moldoveni aflaţi în spaţiul Comunităţii Statelor Independente, problema rămâne în continuare de-

osebit de complicată. Până la sfârşitul anilor, 90 ai secolului trecut, în cadrul CSI, la nivel interstatal, nu a existat o colaborare multilaterală referitoare la problema migraţiei ilegale, dar şi a protecţiei sociale a lucrătorilor străini. De aceea, Republica Moldova a procedat la semnarea unor acorduri de protecţie socială cu anumite state ale CSI, care au manifestat disponibilitate în acest sens.

Astfel, la 13 decembrie 1993 a fost semnată Convenţia între Guvernul Republicii Moldova şi Guvernul Ucrainei cu privire la activitatea de muncă şi protecţia socială a cetăţenilor Republicii Moldova şi a Ucrainei, încadraţi în muncă în afara hotarelor statelor lor. În acest document se indica că intrarea lucrătorilor pe teritotiul Părţii angajatoare, şederea şi eşirea din el se efectuează conform legislaţiei în vigoare a acestei Părţi şi a acordurilor interguvernamentale ce reglementează aceste chestiuni (art.3). De asemenea, se stipula că activitatea de muncă a lucrătorilor este legalizată printr-un contract (acord) de muncă, încheiat cu patronul în conformitate ccu legislaţia muncii a Părţii angajatoare. Întreprinderile, instituţiile şi organizaţiile, care funcţionează pe teritoriul Părţii angajatoare, indiferrent de forma de proprietate şi de gospodărire, pot utiliza numai munca lucrătorilor, care posedă autorizaîie de angajare (art.4). Convenţia prevedea că lucrătorii Părţii trimiţătoare, care prestează muncă pe teritoriul Părţii angajatoare, îndeplinesc obligaţiunile şi beneficiază de drepturile, stabilite de legislaţia muncii a acestei Părţi (inclusiv în chestiunile privind relaţiile de muncă), precum şi de serviciile instituţiilor medicale, de cultură, sportive, de întremare şi de alt profil în modul stabilit de legislaţia în vigoare a Părţii numite.

În Convenţie se specifica că Părţile recunosc reciproc vechimea în muncă şi vechimea de specialitate, acumulată de către lucrători în activitatea de muncă desfăşurtă pe teritoriul ambelor părţi. Calcularea vechimii în muncă se efectuează conform legislaţiei Părţii angajatoare. La plecarea definitivă din teritoriul Părţii angajatoare, patronul eliberează lucrătorului un certificat privind durata muncii prestate şi retribuirea acordată pentru perioada respectivă (venitul lunar) (art.7). Părţile recunoşteau reciproc, fără legalizări suplimentare, diplomele, certificatele şi alte documente de stat (duplicatele autentificate ale acestora) despre studii şi nivelul de calificare, eliberate de către organele competente respective ale Părţilor în modul stabilit (art.8).

În art.10 al Convenţiei se menţiona că protecţia socială pentru lucrătorii care prestează muncă pe teritoriul Părţii angajatoare şi pentru membrii familiilor lor, se realizează în baza legislaţiei acestei Părţi. Totodată, în contextul acestui articol, prin noţiunea de *protecţie socială* se subînţeleg toate tipurile de îndemnizaţii şi plăţi de care beneficiază persoanele în caz de doală, graviditate, naştere a copilului, concediu postnatal, înmormîmtare şi în alte cazuri. Îndemnizaţiile şi plăţile, acodate familiilor pentru educaţia şi întreţinerea copiilor, precum şi alte plăţi şi compensaţii pentru menţinerea unui nivel decent de trai se achită de către Partea unde îşi are reşedinţa permanentă familia lucrătorului, în corespundere

cu legislaţia ei. Convenţia stabilea (art.12-13) şi recuperarea prejudiciului (daunei), cauzate lucrătorului în urma maladiilor profesionale, sau alte deteriorări ale sănătăţii în legătură cu îndeplinirea de către el a îndatoririlor de serviciu [4, p. 119-123].

La 5 mai 1994, între Guvernul Republicii Moldova şi Guvernul Republicii Belarus a fost semnat Acordul cu privire la activitatea de muncă şi protecţia socială a cetăţenilor Republicii Moldova, încadraţi în muncă pe teritoriul Republicii Belarus, şi a cetăţenilor Republicii Belarus, încadraţi în muncă pe teritoriul Republicii Moldova. Acordul prevedea că activitatea de muncă a lucrătorului este legalizată printr-un contract de muncă, încheiat cu patronul (antreprenorul), în conformitate cu legislaţia Părţii angajatoare. Lucrătorii Părţii trimiţătoare, care prestează munca pe teritoriul Părţii angajatoare, îndeplinesc obligaţiile şi beneficiază de serviciile stabilite de legislaţia muncii acestei părţi, precum şi de serviciile instituţiilor medicale, de cultură, sportive, de întremare şi de alt profil. Documentul prevedea că chestiunile asigurărilor cu pensii se vor reglementa printr-un acord separat al Părţilor [1, p.74-79]. Un acord similar cu privire la activitatea de muncă şi protecţia socială a cetăţenilor Republicii Moldova, a fost semnat de către Executivul ţării noastre, la 21.04.2005, şi cu Guvernul Republicii Azerbaidjan [2, p.30-42].

Avînd în vedere faptul că migraţia forţei de muncă a stimulat creşterea numărului lucrătorilor ilegali, această problemă devenea tot mai stringentă în relaţiile dintre statele CSI. De aceea au fost necesare adoptarea unor măsuri concrete pentru crearea unuii eficient de contrcarare şi combatere a efectelor negative ale migraţiei ilegaje. Ca rerezultat, la 06.03.1998, şefii de guverne ai statelor CSI au semnat, la Moscova, Acordul de Cooperare în combaterea migraţiei ilegale a ţărilor Comunităţii Statelor Independente [10, p.47-50]. Acordul prevedea că părţile contractante să colaboreze în următoarele direcţii de bază, pentru a combate migraţia ilegală:

- controlul migraţional;
- evidenţa cetăţenilor care trec ilegal frontiera şi sunt stabiliţi illicit pe teritoriul unei ţări;
- elaborarea unui mecanism de deportare a migranţilor ilegali;
- armonizarea legislaţiei naţionale ale părţilor contractante referitoare la migraţia ilegală;
- schimbul de informaţii despre imigrarea ilegală;
- instruirea şi creşterea calificării ofiţerilor organelor de control privind migraţia ilegală.

În continuare, ţările CSI au mai semnat un şir de acorduri pentru a contracara migraţia ilegală. La acestea se referă Concepţia privind cooperarea ţărilor membre ale CSI în combaterea migraţiei ilegale (Astana, 2004), Declaraţia privind consolidarea cooperării în combaterea migraţiei ilegale (Moscova, 2006), Prog-

ramul cooperării ţărilor membre ale CSI privind combaterea migraţiei ilegale pentru anii 2009-2011 (Chişinău, 2008) şi altele. Însă toate aceste decizii la moment nu au devenit funcţionale. Principala problemă în rezolvarea disensiunilor generate de creşterea fluxurilor migraţioniste din cadrul CSI consta în depăşirea circulaţiei spontane a forţei de muncă şi canalizarea/direcţionarea ei în interesul dezvoltării socio-economice a statelor membre, ceea ce ar stabiliza procesele migraţioniste şi ar permite consolidarea lor.

Una din cele mai complicate situaţii la capitolul protecţiei sociale ale cetăţenilor moldoveni aflaţi în prezent la muncă în ţările CSI, este cea din Federaţia Rusă. Populaţia autohtonă din această ţară este reticentă faţă de migranţi. Un sondaj realizat recent pentru a elucida poziţia populaţiei locale privind o eventuală amnistie migraţională a indicat că aceasta ar fi acceptată doar de 28%, împotrivă fiind 46% şi nederminaţi - 26%. Majoritatea populaţiei autohtone – 67%, are reţineri şi teamă faţă de migranţi. Cei mai rezervaţi în privinţa necesităţii amnistiei migraţionale sunt locuitorii oraşului Moscova (62%), oraşelor mari (54%), persoanele care dispun de venituri înalte (52%). Or, ultimii indicatori sunt foarte importanţi, deoarece majoritate migranţilor din Republica Moldova sunt concentraţi anume în oraşul şi regiunea Moscova.

Datele statistice naţionale pe parcursul ultimului deceniu indică constant că fluxul migraţional din Republica Moldova în proporţie de circa 60% este orientat spre CSI, dintre care 97% - spre Federaţia Rusă. Majoritatea absolută a migranţilor din Moldova lucrează la Moscova (97%). Acest lucru se datorează regimului liber de circulaţie, căilor simple de acces, costurilor mai reduse a migraţiei în această direcţie, cunoaşterea limbii ruse, consolidarea reţelelor migraţionale ce asigură anumite opoortunităţi de angajare, liberalizarea politicilor de documentare a migranţilor în Federaţia Rusă din anul 2010 (procurarea patentei pentru activitate) etc. [8, p.98].

Profilul migranţilor din Moldova este următorul: bărbaţii reprezintă majoritatea migranţior – 72,9%, majoritatea migranţilor provin din mediul rural – 64,6%, vîrsta medie constituie 34 de ani şi este mai mică decât cea a migranţilor care lucrează în statele UE – 38 de ani. Majoritatea migranţilor sunt antrenaţi la diferite tipuri de lucrări în construcţie - 68%, în comerţ – 14,4%, ceilalţi – în sectorul privat, etc. Perioada pentru care migranţii intenţionau să rămână peste notare la fel este mai mică, faţă de perioada anunţată de migranţii în statele Uniunii Europene. Intenţionau să lucreze în Federaţia Rusă până la un an – 23%, 1-2 ani – 19%, 3-5 ani – 20%. Doar 2,7% de migranţi intenţionau să rămână definitiv în Federaţia Rusă. Numărul migranţilor moldoveni în Federaţia Rusă care aveau copii de vîrstă preşcolară costituia 20%, fiind de două ori mai mare decât faţă de acest indicator pentru Italia [5].

În ultimii ani autorităţile Federaţiei Ruse au început să revizuiască politica faţă de migranţi. Astfel, în prezent fiecare cetăţean care traversează frontiera de

stat, este obligat ca în decurs de şapte zile să ajungă la un birou migraţional pentru a se înregistra, fapt ce îi asigură circulaţie liberă pe teritoriul oraşului în care munceşte. Neglijarea acestui aspect poate avea ca urmări aplicarea unei amenzi cuprinse între 90 şi 200 de dolari SUA şi interdicţia de intrare pe teritoriul Federaţie Ruse pentru o perioadă de până la cinci ani.

Următoarea etapă a legalizării statutului de muncitor este obţinerea patentei sau a permisului de muncă, documente fără de care legea nu permite angajarea în câmpul muncii, oricare ar fi domeniul. Patenta este destinată muncitorilor migranţi care lucrează pentru persoane fizice, fiind la munci de genul: reparaţii, menaj, agricultură etc. Aceasta se obţine relativ uşor, se eliberează pentru un an şi costă 1000 de ruble lunar (400 lei mld), destul de ieftin pentru banii care se câştigă în oraşele mari. Deşi migrantul plăteşte astfel impozit statului rus, legalizându-şi prezenţa pe piaţa muncii, patenta nu prevede poliţa medicală sau alte beneficii.

Altă situaţie este cu migranţii care lucrează pentru companii de construcţii sau comerţ. Cei care sunt angajaţi de persoane juridice trebuie să obţină permis de muncă. Acesta este mult mai greu de obţinut pentru că este eliberat în funcţie de disponiblitatea locurilor libere pe piaţa muncii din Rusia. Pe lângă faptul că se obţine relative greu şi necesită eforturi şi din partea angajatorului, principalul aspect negativ este totuşi impozitul mare. Astfel, costul înalt al permisului de muncă le face angajaţilor munca neprofitabilă, iar angajatorul, decât să crescă salariul, preferă să încalce legea, iar în cazul unui control plăteşte mită. Din acest motiv, interesaţi evitarea perfectării permisului de muncă sunt atât migranţii (care vor să câştige mai mulţi bani, chiar trăind în condiţii mizere, fără asigurare medicală), cât şi angajatorii (care plătesc migranţilor un salariu mult mai mic decât unui cetăţean rus sau unui deţinător de permis de muncă) [7, p.6].

Cea mai mare schimbare recentă a legislaţiei Federaţiei Ruse care va afecta muncitorii străini, inclusiv cetăţenii Republicii Moldova, este limitarea termenului de şedere pentru emigranţii care nu deţin patente sau premise de muncă, la 90 de de zile pentru o perioadă de 6 luni (Până acum cetăţenii străini puteau să se afle pe teritoriul Rusiei timp de trei luni, să iasă din ţară, ca apoi peste câteva zile să revină pentru aceiaşi perioadă). Persoanele care încalcă această prevedere li se va aplica interdicţia de a intra pe teritoriul Federaţiei Ruse pentru un termen de până la trei ani. Alte modificări recente a legislaţiei în domeniul migraţiei mai prevăd:

- începând cu 1 decembrie 2013 imigranţii care vor să se angajeze în sfera serviciilor locativ-comunale, comerţ şi deservire socială, trebuie să susţină un examen de cunoaştere a limbii ruse;

- până la data de 1 ianuarie 2014 imigranţii care lucrează pe teritoriul Federaţiei Ruse în calitate de vânzători la farmacii, tarabe şi în afara magazinelor, urmează să fie concediaţi;

- începând cu luna mai 2014 se va interzice folosirea de către lucrătorii străini a altor premise de conducere decât cele ruseşti;

- autorităţile ruse mai intenţionează să schimbe şi mărimea taxei pentru patentă. Costul ei va fi stabilit în funcţie de situaţia pe piaţa de muncă a fiecărei regiuni şi de veniturile medii ale populaţiei din regiunea respectivă. Oficialii ruşi consideră că preţul patentei de 1000 de ruble nu corespunde cu nivelul înalt de trai şi veniturile mari ale oraşelor Moscova, Sankt-Petersburg şi suburbiile acestora (unde lucrează majoritatea moldovenilor), ea urmând să fie scumpită substanţial [3].

Pentru a estima consecinţele înăspririi legislaţiei ruse în domeniul migraţiei asupra Republicii Moldova trebuie să ţinem cont de faptul că în acestă ţară în prezent muncesc, conform datelor Serviciului Federal de Migraţiune al Federaţiei Ruse, circa 500 de mii de moldoveni, cifră care include şi moldoveni din regiunea transnistreană. Totodată, potrivit Băncii Naţionale a Moldovei, sursa majoră de provinienţă a remitenţelor o deţin în continuare ţările CSI - 67,7%, ţările din restul lumii contribuind cu 33,3% din astfel de transferuri. Procentul remitenţelor din Federaţia Rusă este în creştere (dacă în anul 2005 aproximativ o treime din toate remitenţele veneau din Federaţia Rusă şi două treimi – din alte ţări, atunci către anul 2012 situaţia s-a schimbat radical: 67% din remitenţe au provenit din Rusia, iar 33% – din alte ţări [10].

Autorităţile Republicii Moldova au întreprins anumite măsuri pentru a clarifica situaţia care s-a creat pentru lucrătorii moldoveni în Federaţia Rusă. La 23 ianuarie 2014 S.Sainciuc, viceministrul Muncii, Protecţiei Sociale şi Familiei, a avut o întrevedere cu T.Roşcina, reprezentanta Serviciului Federal de Migraţiune din cadrul Ambasadei Rusiei în Moldova, la care au fost discutate noile reguli de intrare în Federaţia Rusă şi problemele legate de interdicţia de intrare a străinilor pe teritoriul Rusiei, inclusiv a cetăţenilor ţării noastre. Diplomatul rus a menţionat că potrivit datelor Serviciului Federal de Migraţiune, circa 21,5 mii de cetăţeni ai Republicii Moldova au interdicţie de intrare pe teritoriul Federaţiei Ruse, iar circa 245 de mii sunt incluşi în grupul de risc. Principalul temei pentru aplicarea interdicţiei de intrare îl constituie nerespectarea, de către cetăţenii respectivi, a termenului de şedere (90 de zile în perioada de jumătate de an) sau alte încălcări grave ale normelor de drept. În grupul de risc au fost incluse persoanele care, în perioada aflării în Federaţia Rusă, au fost sancţionaţi administrativ (de exemplu, au plătit amendă pentru nerespectarea regulilor de circulaţie, nu au achitat la timp anumite plăţi ş.a.). La întrevedere au fost apreciate eforturile autorităţilor abilitate moldovene în informarea şi atenţionarea cetăţenilor care doresc să plece în Federaţia Rusă despre riscurile şi impactul aflării ilegale pe teritoriul acestui stat. Totodată, partea moldavă a indicat asupra eficienţei gestionării migraţiei prin semnarea şi implementarea acordurilor bilaterale (inclusiv

privind protecţia socială a lucrătorilor migranţi), în rezultatul cărora ar avea de câştigat ambele părţi [9].

Centrul de analiză şi prognoză economică Expert-Grup a publicat recent un studiu în care au fost estimate efectele expulzării din Federaţia Rusă a unui număr de aproape a 270 de mii de lucrători moldoveni asupra economiei ţării noastre. Costurile posibilelor deportări, în opinia analiştilor acestui centru, vor varia în dependenţă de numărul final de migranţi deportaţi. Dacă autorităţile Federaţiei Ruse vor expulza nu doar pe persoanele care au interdicţie de intrare (21,5 mii de cetăţeni moldoveni), dar şi persoanele aflate în grupul de risc (245 de mii), atunci este de aşteptat o scădere a remitenţelor din această ţară cu circa 35% din totalul remitenţelor. Reducerea bruscă a remitenţelor provenite din Rusia va conduce la un impact cumulativ asupra principalilor indicatori economici ai Republicii Moldova, care se va manifesta prin reducerea consumului cu 9,4%, a cheltuelilor bugetare – cu 10,5%, a importului – cu 6,4%, a Produsului Intern Brut – cu 4,3%, şi a veniturilor bugetare – cu 8,3% [7, p.6].

În studiul Centrului de analiză Expert Grup se mai indică asupra faptului că actuala "dependenţa migraţională" a Republicii Moldova de un singur stat, în cazul dat de Rusia, reprezintă o ameninţare serioasă pentru economia naţională, dacă se ţine cont şi de calitatea relaţiilor bilaterale existente între cele două ţări. Specialiştii în domeniul finanţelor presupun că reducerea remitenţelor va crea un deficit de valută străină, fapt ce va influenţa deprecierea leului moldovenesc, cu efecte şi asupra creşterii preţurilor la resurse energetice. Autorii studiului nu exclud că Rusia va utiliza toate pârghiile de influenţă, inclusiv de înăsprire a regimului pentru migranţii moldoveni, pentru a contracara intenţiile conducerii Republicii Moldova de a semna Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană.

În situaţia creată, Guvernul Republicii Moldova a convocat, la 19 februarie 2014, o şedinţă a factorilor de decizie (Ministerul Muncii, Protecţiei Sociale şi Familiei, Biroul pentru relaţiile cu diaspora, etc.), dedicată problemelor migranţilor moldoveni peste hotare. La şedinţă Iu.Leancă, Prim-ministrul Republicii Moldova, a menţionat că "situaţia migraţionistă, incusiv posibila revenire în ţară a cetăţenilor moldoveni, este monitorizată în permennţă de către Guvern, care este cointeresat în crearea condiţiior optime pentru migranţi, precum şi dezvoltarea infrastructurii în localităţile rurale". Reprezentanţii Biroului pentru relaţii cu diaspora au indicat că în vederea diminuării posibililor efecte negative ale revenirii în masă a migranţiolr sunt prevăzute acţiuni în trei direcţii prioritare: acordarea de servicii pentru angajarea migranţilor în câmpul muncii, servicii de informare, precum şi crearea unei baze de date pentru migranţii care au nevoie de ajutor [7, p.6].

În concluzie la analiza situaţiei cetăţenilor moldoveni aflaţi la muncă în ţările CSI, menţionăm că autorităţile Republicii Moldova depun anumite eforturi pentru a asigura condiţiile necesare de activitate lucrativă a acestora, dar şi pent-

ru diminuarea posibililor consecinţe negative a revenirii masive a migranţilor moldoveni din Federaţia Rusă. Însă trebuie să menţionăm, totuşi, că sunt necesare măsuri nu doar urgente, dar complexe şi radicale. În acest sens merită apreciere propunerile expuse în studiul semnat de M.Cepoi, întitulat "Noua politică migraţionistă a Rusiei şi impactul politic asupra Republicii Moldova", care se rezumă la următoarele:

1. Autorităţile Republicii Moldova, partidele politice, dar şi societatea civilă, ar trebui să ia în calcul situaţia moldovenilor din Rusia, să înceapă o amplă campanie de informare, inclusiv prin intermediul primăriilor, televiziunii, a presei locale, pentru a pregăti populaţia şi a o informa despre cauzele modificărilor politicii migraţioniste ruseşti şi modul de acţionare în continuare;
2. Cei 245 de mii de moldoveni incluşi în grupiul de risc, ceea ce înseamnă că orice altă încălcare cât de minoră ar fi ea, i-ar putea priva de dreptul de a mai lucra în Rusia, pot fi încă "salvaţi" de o eventuală deportare. Pentru aceasta este necesar ca autorităţile, mass-media, societatea civilă să înceapă urgent o campanie de informare despre noile reguli migraţioniste a Rusiei şi despre consecinţele încălcării acestora. Ideal ar fi dacă autorităţile moldovene ar putea solicita lista acestor 245 de mii de lucrători pentru a lucra expres cu ei;
3. La nivel local, autorităţile ar trebui să susţină prin toate mijloacele muncitorii deportaţi sau cei aflaţi în ţară pe perioada celor 6 luni din an, ca ei să se poată integra şi găsi un loc de muncă permanent sau temporar;
4. Autorităţile Republicii Moldova ar trebui să fie pregătite de eventuala redirecţionare a fluxurilor migraţioniste din Federaţia Rusă spre ţările europene. Regimul liberalizat de vize cu spaţiul comunitar, nu prevede şi liberalizarea pieţei de muncă, iar în cazul creşterii fluxului migraţionist spre UE, cu intenţii de angajare la muncă în Occident, acest regim ar putea fi retras [3, p.14].

Am mai adăuga la aceste recomandări şi propunerea de a încheia, în cel mai scurt timp, un acord între Republica Moldova şi Federaţia Rusă, analog cu cele semnate cu unele ţări ale Uniunii Europene, care să prevadă protecţia socială a lucrătorilor migranţi. De asemenea, ar fi necesară suplimentarea personalului Ambasadei Republicii Moldova în Federaţia Rusă cu un colaborator, responsabil nemijlocit de problemele lucrătorilor moldoveni în această ţară.

Bibliografie:

1. Acord între Guvernul Republicii Moldova şi Guvernul Republicii Belarus cu privire la activitate de muncă şi protecţia socială a cetăţenilor Republicii Moldova încadraţi în muncă pe teritoriul Republicii Belarusi şi a cetăţenilor Republicii Belarusi încadraţi în muncă pe teritoriul Republicii Moldova. // Tratate internaţionale la care Republica Moldova este parte. - Chișinău, 1998, vol.18, p.74-79.

2. Acord între Guvernul Republicii Moldova şi Guvernul Republicii Azerbaidjan cu privire la activitatea de muncă şi protecţia socială a cetăţenilor Republicii Moldova, încadraţi temporar în muncă pe teritoriul Republicii Azerbaidjan şi a cetăţenilor Republicii Azerbaidjan, încadraţi temporar în muncă pe teritoriul Republicii Moldova. // Tratate internaţionale la care Republica Moldova este parte parte. - Chișinău, 1998, vol.39, p.30-42.
3. Cepoi M. Noua politică migraţionistă a Rusiei şi impactul politic asupra Republicii Moldova. - Chişinău, IDIS „Viitorul”, 2014.
4. Convenţie între Guvernul Republicii Moldova şi Guvernul Ucrainei cu privire la activitatea de muncă şi protecţia socială a cetăţenilor Republicii Moldova şi Ucrainei, încadraţi în muncă în afara hotarelor statelor lor. // Tratate internaţionale la care Republica Moldova este parte parte. - Chișinău, 1998, vol.22, p.119-123.
5. www.kommersant.md din 29.02.2014. Accesat: 25. 02.2014.
6. Moldovenii au transferat din străinătate peste un miliard de dolari în nouă luni. http://www.viza.md. Accesat: 23.02. 2014.
7. Morcotîlo Iu., Fala A. Aspectul migraţional în securitatea economică a Republicii Moldova: analiză instituțională. Centrul Analitic Independent Expert-Grup. - Chişinău, februarie, 2014.
8. Poalelungi O. Particularităţile de integrare a copiilor imigranţilor moldoveni în societatea gazdă. Cazul Federaţia Rusă. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), Nr.3 (LVIII), 2012, p.96-104.
9. Problema migranţilor moldoveni în Rusia, discutată la Ministerul Muncii. www.prime.md din 23.01.2014. Accesat: 25.02.2014.
10. Tăbîrţă I., Berbeca V. Proiectul CSI: anatomia unui eşec. - Chişinău, IDIS „Viitorul”, 2009.

Prezentat la redacție
la 7 mai 2014

THE RUSIAN FEDERATION AND USA' RELATIONS BETWEEN COOPERATION AND CONFRUNTATION

Svetlana CEBOTARI
Republic of Moldova, Chisinau, Moldova State University, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, International Relations Department
Ph.D. in Political Sciences, Associate Professor

Carolina BUDURINA-GOREACII
Republic of Moldova, Chisinau, Moldova State University, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, Department of Applied Foreign Languages,
MA, lecturer

Introduction

Relations between the Russian Federation and the U.S. have a particular character, circumstances deriving from relationships and processes taking place in the world. The nature of these relationships can be explained by the political history of the XIXth -XXth century, through the international situation that was created with the break-up of the USSR and the socialist camp, as well as the interests of both countries in the international arena. Lately, the relations between the Russian Federation and the U.S., situated on the margins of international diplomacy or policy concerns, become a subject of an increased attention. More and more researchers and decision makers in politics analyse more frequently the relations between the two countries: the U.S., as a superpower and the Russian Federation – a regional power, which tries to assert at the arena international. This happens also because both the Russian Federation and the U.S. were in the last years, each one separately, the subject of a particular interest, caused by events, such as: disintegration of the former USSR, integration / disintegration processes of the post-Soviet space, the U.S. intervention in different conflict areas, and, lately, of course due to the accelerated internationalization issues related to the situation in the Ukraine, especially Crimea. Undoubtedly, this increase in interest in the two states was caused by the regional conjuncture, or, post-Soviet space, especially the Community Independent States (CIS) as a whole was in the last years of the second millennium and the early year's millennium an arena of some actions with global resonance.

The Russian - American relations

Thus, under the new international situation, the Russian-American relations can be examined from two perspectives: in terms of cooperation and achie-

vement of common interests both in the international arena, and in terms of rivalry and confrontation relations on the worldwide. Russian-American relations currently can be characterized as double-oriented, focused on principles of good cooperation where interests coincide and become contradictory in case of interests' confrontation.

For a better comprehension of this phenomenon, as well as the political evolution process of Russian-American relations, it is necessary to take a brief look at the way of relationship between the two geopolitical actors – the Russian Federation and the U.S. were established. If to analyse the Russian-American relations, then, they can be characterized as a sinusoid, having a diverse dynamics, starting from relations of "friendship", to confrontations.

T.Grim, the U.S. presidential adviser on matters regarding national security and relations with the Russian Federation, believed that Russia does not occupy the place in the foreign policy of the United States, unlike the attention during the Cold War, when the USSR was a threat and a strategic opponent. But Russia for the USA remains an important state because of its geographic location and outputs to the European space, of a nuclear "colossal arsenal", oil and gas resources [15. p.45].

In this context, as an example there can be mentioned the events of 11 September, when the Russian president, during the crisis conditions in relations with the USA, clearly intimates that it is of the United States, a position that appears to be inconsistent with its actions of support of separatist movements in the Caucasus area. In the fight against terrorism there were made exchange of information, including the movement of complex of Zenit - missiles. In the period of 2011-2013, the fight against terrorism has become one of the priorities of international politics, and the United States and Russia have become de facto the most active participants. Currently the US and EU, unlike Russia, who supports the separatist forces in Donetsk area of the Ukraine, have become the main fighters against terrorism.

The Russian-American cooperation till 2014 was multilateral enough, including the sphere of developing an appropriate regulatory model. Despite the multitude of laws, approved by the international community, at the moment there is still no single nucleus in the fight against terrorism (probably only the sanctions imposed by international community to Russia, as a result of events in Ukraine, 2014), and national legislation continues to be not connected to the international one. Over several years, the Security Committee of the State Duma in cooperation with the US Congress tried to develop a common law on "Fighting against terrorism"'.

An important aspect related to Russian-American relations refers to energy problem - Russia currently holding the position of the main exporter and the U.S. - the largest consumer. In such a situation, the parties have occupied the

position of partners, but at the same time, the main competitors in the energy sphere. In this context, we cannot speak of a settling of accounts between the parts. There occurred an intensification of relations between them. During 2012 there were held discussions on the development of joint projects of oil extraction in Sakhalin, the Shimano-Pechersk area, Eastern Siberia. There were also developed projects on gas extraction from the Ştokmanov area. The main pretenders to this project are: „ConocoPhillips" and „Chevron -Texaco". Thus, in the opinion of the President „Gazprom", A.Medvedev, the main selection criterion refers to the willingness to contribute to the manifestation of Russian concern on the U.S. energy markets. Also, Russian investments in the American economy exceed the amount of 1 billion US dollars. Although for someone, this figure seems to be insignificant, until 2000 relations in energy sphere seemed to be impossible. Also, in this context, it should be noted the fact that the group of American shareholders „IKOS" had opened a civil case in Columbia Constituency against the Russian government (through the main accusers there were: Gazprom, Rosnefti, Rosneftegaz, including some members of the government) - because of the excessive politicization of their activities. Overall, the Russian-American partnership was set on a solid economic basis, resulted on joint efforts on creating an infrastructure, opening diplomatic representations on territories of both state, banks, corporations, consulting agencies. It is also noted the decision taken by the Russian-American Business Council on establishing a system of lobby to accelerate Russia's accession to the World Trade Organization and cancellation of „correction the Jackson-Wenice law", which also shows the potential and importance of Russian-American intergovernmental relations.

The work on removing the existing gaps in the state's legal framework that was present during the Cold War, characterizes the intention of states (till 2014) to create relationships focused on constructivism. Not less important is the fact that besides the trade with the European Union, Russia, in the economic relationship, is focused on dollar. Russian giving up the dollar value, which indirectly supports the US' economy, would mean the decline of the US economic welfare and economic potential. The US domination in contemporary global economic system has a unique character. The US superiority over all partners, especially in the financial sector, has a special role in the world economy. The increasing of fuel prices on the international stage, led to the surplus of dollars that creates problems not only to the American economy, but also to the world. Therefore, the reform of the global financial sphere is one of the US objectives. Washington tends to strengthen its key positions of financial institutions. Russia, in spite of Westerners assessments on existing conditions in the financial sector, holds an important position, including the American one.

The Russian-American relations are complicated also in the cooperation sphere on security issues and the nuclear policy. Here, the results are so obvio-

us. Even the nature of the Treaty on reducing the strategic potential, shows us how much states relations have advanced, unlike the Cold War period. On the agenda there were presented issues regarding preventing the spread of nuclear weapons, which, often requires compromise from the both countries. Today, Russia is no more situated in the same circle of interests with the United States. The Russian-American cooperation in the field of cosmonautics is often criticized. But especially this cooperation made possible the demands on the exploration of the cosmos, as well as orbital stations. But this doesn't show the lack of contradictions and defending their interests. Also, the complexity of interests is present in the Caspian and Black Sea areas, which belongs to the former USSR, including the area of Iran.

These are complex issues that have a critical role. As an example it can be presented Iran, which, as a result of declarations regarding Israel, has caused relations with the West, putting Russia in a difficult situation. Over the centuries, Iran was and continues to be a regional power, an important factor in the development of the situation in the Middle East. Under conditions of a religious ascension and national consciousness of an Islamic world, Iran plays an important position. Under conditions of globalization and a quarter century of contradictions with the US, the international situation surrounding Iran is not only getting complicated, but also contributes to the activation of diplomatic relations, in which a major role belongs to relations with the Russian Federation. Russian-Iranian bilateral relations are targeted under US interests, including also the European countries. If in the Russian literature the Russian-Iranian relations are characterized as good, friendly, given the close proximity, in publications and information sources in the West, especially the US, in contrast, they are criticized and considered an example of an unsupported policy. Currently, it may be presented arguments in favour of both views. In reality, however, the events may arise under a scenario in which the possession of nuclear weapons by Iran could become one of the key issues. Russian-Iranian relations draw attention not only to the US, but also the EU states.

Iran's position, especially after the beginning of the war in Iraq, focuses on the thesis that the nuclear weapon could be a factor of stability in the area and in sub-regional relations. According to Pakistan's representative to the UN, Mhud Han, Pakistan has acquired the nuclear power status, only for the purpose of detention aggressions.

Likewise, Iran, declares to solve problems concerning Caspian space without external forces involvement, especially of the United States. This position suits Russian interests. At the same time, Iran does not recognize the bilateral agreement between Russia with Kazakhstan and Azerbaijan, and the agreements between these states on the delimitation of the Caspian Sea area. In fact, only Iran refuses to address this issue based on international decisions and practices

of the “middle line” regarding delimitation of water space of Caspian Sea. Also, Iran has played an important role in removing Taliban regime in Afghanistan. Its actions were channelled into support of tajics and hazards in order to strengthen, at least in the north of the state, in his favour. In the northern part of Afghanistan there are colliding the interests both the United States and the Russian Federation. In this space Russia tries to impose its influence.

In this context, Iran supports the Russia's position, in particular, the means to resolve the situation in Iraq, performing steps, which are justified by the religious community of Iran to the vast majority, unlike of Iraq - Shiites. Iran condemns international terrorism, but the organization “Hezbollah” continues to be a tool of influence in the Middle East, although, after the attacks of September 11, 2001, the work of this organization decreases, and Iran is distancing from those actions. Also, Iran is taking active steps, supporting the fight against narcotic drugs (80% of heroin and 90% of Afghan hash, space where the US has the situation under control, are targeted to European space, the transit path being within Iran itself).

It should be noted that Russia's situation is becoming complicated in relation to achieving the common nuclear program with Iran. Officially, Iran, given the situation, is a member of the Treaty on total banning of nuclear weapons spread (TNAN) and the Treaty on banning the experimentation of nuclear weapons (TIEAN). This situation was emphasized by the Russian part in the cooperation process with Iran in the energy sector. However, at the end of 2003 there were detected facts of receipt by Iran technologies of Uranium processing in Pakistan [14, p.45-52].

Year 2012 was challenging, both for the Russian Federation, and for the United States. In both states there were presidential elections. In the USA the spectrum of the position can be characterized by internal anti-Russian phobia.

Both countries need each other. The USA is interested in relations with Russian Federation in various fields, starting with military operations from Afghanistan and finishing with the topic of the Middle East, relations with China and other global issues - problems that cannot be solved without the help, support and cooperation with Russian Federation. In this context, for Russian Federation the partnership with the United States is as of importance in many respects. For official recognition of its political power, Russian Federation requires to obtain the respect of its interests at the UN, even in situations of crisis, avoiding the involvement of the United States. The Strategy of Russian Federation on system and military technologies is connected to relations with the United States.

More than 20 years have passed from the end of the Cold War. The new generation of Russians and Americans are already quite actively involved in economic and political relations. However, until now, there have not been created free partnership relations that would ensure stability in US-Russian.

With the USA, Russia has little economic relations, about 40 billion US dollar annually, which also seems to be an insignificant figure. Russia's relations with neighbouring and European countries far exceed those of the United States, directly neighbouring the Pacific Ocean area, the nature of these relations being more limited. The figures in recent years, however, show an upward increase of economic relations. Examples of Russian-American relations may be: ,,Rostekhnologii ” that order annually 50 aircrafts *Boing*, in an amount of 3.7 billion US dollars, ,,PepsiCo” corporation invests 3.8 billion US dollars in Russian food industry; ,,Bimm-Bill-Dann”, LLC ,,Rosnefti” and the ,,**Exxon** -Mobil Corporation” have signed agreements on exploring the Black Sea and the arctic coast, which also implies, in particular, investments in research geological fields in the amount of 3.2 billion US dollars. The Russian company ,,BCMPO-AVISMA” exhibits on American markets titanium, for the construction of airplanes *Boing*. Also, S.A. “TMK” exposes industrial trays not only on the Russian Federation markets, but also the American ones.

For a scientific goal, it was opened the Centre for scientific cooperation in Texas. American companies have become partners in building the ,,Skolkovo” Centre. Thus, ,,SISCO” invests 1 billion US dollars in the development and penetration of information technologies and in ,,Skolkovo” construction. There have been signed cooperation agreements by American companies, such as „Microsoft”, „IBM”, „Intel”, „GOOGLE”, „Dau”, „AlmazCapital partners”. Also, in this context, it was signed a cooperation agreement with the Institute of Science and Technology ,,Skolkovo” and the Massachusetts Institute of Technology. On the Russian territory a centre of research „Boing” is operating and in the United States territory - SA ,,Rusnano”, involving 11 projects in various fields (medicine, alternative energy, photonics, optoelectronics). Russian-American relations focuses on cooperation in automobile industry, particularly factories on machine assembly ,,Ford”, ,,General Motors”.

It takes cooperation on defence and wildlife, populations, the fight against counterfeit goods, transparency and lowering assets, the diversification of transport routes. American cosmonauts make cosmic flights on Russian vessels “Soyuz”, including American satellites are launched into orbit by Russian vessels.

Thus, during 2000-2013 in relations between Russian Federation – the US it was noted a continuous dialogue focused on pragmatism, including the military field. Only during 2012 there were organized 80 meetings aimed at cooperation in the military field. The ability to cooperate in areas where there are common interests and to lead a civilized dialogue where divergences exist, this was the formula for maintaining and developing the Russo-American relations [12, p.29-36].

As a result of elections in 2009, resulting in the arrival of the new leadership in Washington, B.Obama, and the new administration has reformulated the

"foreign policy concept" on relations with the Russian Federation. The main ideology of this concept was so the called "restart". Contrary to Bush administration, the Obama's new management has taken a new strategy in relations with Russia. Washington initiates a new policy called "restart", and on March 6, 2009, the Russian Foreign Minister S.Lavrov and the US Secretary H.Clinton press symbolically the "restart" bottom.

The term "restart" was launched as a goal of the new American president in order to find the position of Russia in the international arena [11, p.22-29]. The very term "restart" supposed creating partnership of new relations, but liquidation of consciousness of both states of memories of the not too distant past, the negative practice from the period of G.Bush-junior leadership. Thus, speaking about two powers, the United States, which increasingly claim to extend its influence, and the second power, Russian Federation-weaker and more vulnerable, which tries to place the position of defence, intending to maintain after previous conquests, not admitting the expansion of NATO into the space and scope of interest.

In December 2009 the deadline on Russian-American agreement on reducing nuclear arsenals has expired. This moment would lead to crises in relations between states. Signing a new agreement on reducing and limiting the strategic arms military arsenal becomes one of the main goals, priority for national interest of both countries. By joining the common efforts of the two countries it was proposed to Afghanistan, Iran, Middle East to not spread the nuclear weapons and international terrorism. Also, Obama's position was to enhance the interstate Russian-American dialogue in other areas where there weren't any differences.

The fundamental idea of "restart" in terms of the American position lies in bilateral approach of achieving conception, which will focus on a dialogue in two directions: intergovernmental cooperation and dialogue with civil society. This is a classical American method to submit and promote democratic values and American interests in the post-Soviet space of the so-called "fair force". For a goal of democratization, in 2009 there were made investments of 200 billion US dollars. The "restart" results reflected the given objectives. Thus, the results can be divided into three groups: successes and achievements, cooperation, failures.

Related to the first category "successes and achievements" it is noted an impressive share. The negotiation process was complicated and tensioned. The agreement was signed without harming security and the international community. The result of American will can be considered also the admission of Russia in the WTO, as well as the process of the US Congress on cancellation of Jackson-Wenice changes. Since 1993 Russia tends to become a member of WTO, and the admission to the organization is caused by the new "restart" concept suppor-

ted by the USA. Factors retaining Russia's accession to the Organization were: Georgia's position – a member of this organization [11, p.22-29].

Also, a success of "restart" could be considered the beginning of actions "1-2-3 Agreement", the Agreement on the use of Uranium, extracted from nuclear weapons. The current legal basis of Russian-American relations in the nuclear field was set back in 2008 by the presidents V.Putin and G.W.Bush, but, that, as a result of the war in Georgia it was cancelled by the Congress administration in Washington. The situation changes once with the coming of Obama's leadership. On May 10, 2010 the American President asked the Congress to ratify the Agreement. Political and Military Cooperation with the United States was highlighted by Russia's participation in NATO IFSM operations (International Forces of Security Maintenance) in Afghanistan. In addition to these operations in the Russia-NATO Council there were also conducted activities such as staff training and joint military operations in the control field of trade in narcotics (Federal Service for drug's trade control of Russia-SFCD and NATO IFSM). To implement these operations, Russia agrees to perform the transportation of non-military cars through its territory (Ulyanovsk region). These operations contributed to reducing costs in operations in Afghanistan. The growing threat of drug trade in Afghanistan becomes a stimulus in joint operations between Russia and NATO in this area. Thus, relations between countries are influenced also by the political-military cooperation.

It should be noted that the "disposals" model between Russia and the USA in the UN SC failed. As it is known, Russia and China abstained from voting the resolution in 1973 of the UN Security Council on Libya. Russia's expectations were disappointed by the consequences and military intervention in the region. The regime change in Libya and the killing of the leader M.Kaddafi have brought Russian-US relations under UNSC positions confrontations. As a result AMD (Air Missile Defence) in Europe and "Iran nuclear ambitions" situation in Syria- are aspects of Russian-American relations in which there is no consensus, and no „restart" observation of relations.

The dialogue regarding Russian cooperation with Iran on the issue of nuclear weapons, probably for both countries, both in terms of geostrategic, as well as politico-military aspect, derives differently.

The support of Russia's regarding the US position on sanctions placed on Iran, the refusal to provide a contracting complex, of Air Missile Defence S-300, have been changed by new contradictions, subject to NATO intervention in Libya. Moreover, Russia does not support Israel, nor UK or the United States in military operations against Iran. At the same time, the General Staff of the Military Forces of the Russian Federation recognized the presence of the nuclear threat from Iran. The mechanisms used in the case of Libya, the United States cannot use to Syria. The Libyan scenario used by the West, have imposed Rus-

sia to reconsider its mechanisms. Kofi Annan, as a UN special representative, to settle the situation in Syria, proposed and coordinated with Russia the action plan. The Russian Federation, Bashar al-Assad and the Syrian opposition have supported this plan (which was not fully complied, the understanding between the parties being permanently broken). The US Department of State called the situation as “humour-peaceful”.

The problem regarding the location of the third US anti – missile system in Europe, is a rather complex situation. Project on advanced anti-missile system presented to the United States by Russia was rejected. The NATO General Secretary, A.F.Rasmussen announced in May 2012 at NATO Summit in Chicago, that the construction of the first stage of the anti -missile system from Europe area was finished (SAA and SAR means unification of NATO member states). In response to this step, Russia, in early May of 2012, at the conference ,,Factors of anti-missile defence and creation of a new security space” organized by the Ministry of Defence of Russian Federation allowed itself to discuss at the political and expert’s level about these problems. It is to note that the USA does not reject the re-examination of problem on legal guarantees regarding the SAR, in case if Russia and the United States sign a cooperation agreement in this field.

The “restart” has occurred, and the future plans of the Russian-American dialogue, depend on the forces that will be at the head of Washington. The US Republican Party candidate, M.Romni, ex-governor of Massachusetts State, believes that “Russia, not Iran or China, is the main geopolitical enemy of the US. [13, p.64-70].

Analysing the Russian-American dialogue during 2000-2013, it is to note that these are quite constructive in some areas, especially after the events of September 11, 2001. Both parts, uniting their efforts to solve the issues on nuclear weapons spread, especially to stop the intentions of North Korea and Iran to stop the work of nuclear weapons creations. The US supported Russia’s initiative on processing by Iran the nuclear fuel to Iran outside the country, in order to give Iran the opportunity to use nuclear energy for peaceful purposes. Russia and the USA continue to fight against terrorism. The US Special Services have warned in 2006 Russia about preparing attacks in the subway, which also helped Russia to respond appropriately to threats.

Regardless, however, the joint efforts in fighting terrorism, relations between countries remain to be tensioned. In particular, they focus on five groups of problems:

1. In relations with Iran, Russia became the main opponent of sanctions imposed by the state leadership, insisting on negotiations. By the beginning of 2007, Russia didn’t support and examine the issue in the UN Security Council, considering necessary to continue the work through the International Agency on

Nuclear Energy. In March 2007, focusing mainly on Iran's continuing refusal to obey the UN demands and conditions and to cease disputes on nuclear program, Russia reviews its position, arguing the Resolution 1747, which bans the Iranian arms exports and the freeze of Iranian financial accounts.

At the same time, Kremlin does not support EU-US initiative to introduce much tougher sanctions on Iran. First, Russia acted from the context of political, economic and military relations with Iran. No member of the UN Security Council has a so widely range in relations with Iran, how Russian Federation holds. Moscow is trying to find a balance in relations with Iran.

Also, Russia has made it clear that it does not believe the American strategies of using force, not proposing any step in the use of nuclear weapons. Kremlin did not want to assume the liability on an eventual confrontation and participation in which Russia considered as an act of aggression, the same used in Yugoslavia and Iraq.

2. Another tensioned area in US-Russian relations refers to the trade of weapons by Russia in international markets, including markets in China, Latin America and the Middle East, which also has been described by the USA as of unfriendly actions. In 2006, the arms trade increased by 20% in comparison to 2005 and represents 6.5 billion US dollars. The US has several times expressed its disapproval, especially against business on weapons with Iran, Syria, and Venezuela. Russia's response was that these businesses are purely commercial, which has only the purpose of defence and not offense. Hence, Kremlin believes that it didn’t commit any violations on international agreements, proceeding commercial transactions similarly to the US, selling weapons around the world, including countries which do not have a pro-Russian orientation such as Azerbaidjan.

3. Besides arms trade issue, the US is also outraged on Russia's relations with China, the main customer in the arms trade. The Russian-Chinese relations bother Washington because of several geostrategic issues. Thus, the Russian cooperation with China in the field of security in the Central Asian area, were considered as interests that are contrary to the US interests in the area. The STR's creation with participation of Russia, China and Central Asian states include as associate members India and Iran, action which is not contrary to the US interests. Kremlin saw this area as more competitive than of partnership and cooperation. The US is interested in energy resources in former Soviet republics, which are rich in fuel, but which have also a favourable geostrategic location in the area.

4. Russian energy interests in the former Soviet Union and Europe concerns the strategy of Russian Federation on increasing their share of the state in oil and gas companies, which are often foreign-owned, Western. The construction of pipeline in Europe, rising energy prices for countries dependent states, the te-

ndency to control the transport infrastructure, coordinating its policy with other states which hold the energy resources-all these Russia's strategies have caused unease to the US. Many representatives of the US Senate, such as J.McCain, R.Lugar, vice president D.Ceini qualified Russia's actions as being "blackmail" and "imperial". R.Lugar, in his speech to the NATO Summit in Riga, 2006 calls to introduce in the competence of NATO issues regarding the energy and defence aspect of member states from Russia's threats. Also, the US contributed to the completion of the Baku-Geihan oil pipeline, insisting to convince the investors from the Central Asia about the necessity to build a new trans-Caspian oil pipeline that would avoid Russian territory. In 2007, V.Putin signed an important agreement with the Central Asian states-Kazakhstan, Turkmenistan, and Uzbekistan on increasing transportation of energy sources in these countries through the territory of Russia, which also disturbed the USA.

Although Russian Federation continues to declare the high interest to European investments and technologies, according to Kremlin, all the taken actions were legal and only reflects the intention to use energy sources rationally and pragmatically, considering himself the only safe partner for Europe,.

5. Regarding the control on the routes and transport infrastructure, Russia tries to increase its presence in the European markets; a strategy which also would ensure the integration of Russia into Western economic structures. The increase of fuel prices was driven by economic and commercial realities and preparation of Russia to join the WTO.

According to Kremlin, the extension of the US military infrastructure toward the Russian border, through NATO is a threat to the security of the country. The US is an active defender of the interests of Georgia, Azerbaijan and Ukraine - former Soviet republics, who have expressed their intention to join the Alliance. Also, the US made known its intention to deploy elements of the anti-missile defence system against Iran in other independent states of the former socialist block in Warsaw, Poland, Czechoslovakia, as well in Georgia and the Ukraine. The Visit of the US Minister of Defence R.Gheitsh in Moscow, 2007, went in a cool atmosphere. The Russian Minister of Defence A.Serdyukov considered that the anti-missile system against Iran is a destabilizing factor that can have serious repercussions in the area. If the morator enters into force, it will allow Russia the freedom to place military forces on its territories as a response to actions undertaken by NATO.

Despite all these contradictions, however the states try to avoid a new „Cold War". As a result of the tragic events of September 11, 2011, Putin takes an active policy on cooperation with the US in fighting against terrorism. He supports also the leader from Washington in anti-terrorist actions in Afghanistan [15, p.168-170].

The collapse of the former USSR and the whole Soviet structure signifies big changes in the world. It signifies the end of the Yalta system and the end of the bipolar world. The Heartland, as the core of Dry land civilization ceases to be an equal part of the international system. After the empire's collapse, the Kremlin has maintained military bases on the territories of neighbouring states, the ex-soviet republics. On the other hand, during the Clinton's administration, there were taken two important geopolitical decisions. First, the US had a policy of incorporation in NATO of the former Soviet satellites. The second decision was that of becoming an active promoter of the process of dismantling the former Yugoslav Republic, which culminated in the breaking of Kosovo from Serbia. The coming to the power of G.W.Bush and V.Putin was almost simultaneous. Bush promoted a foreign policy almost aggressive, taking out the US from the Treaty against Ballistic Missile that was signed by the US and the USSR in 1972 and refusing to ratify treaties that were signed during the Clinton's administration on the nuclear tests of 1996 and amendments of the Treaty on Strategic Arms Limitation SALT II. Moreover, Bush announced that the US and their country's border will extend over the missile defence system. In this context, the United States decided to invade Iraq in 2003, demanding the right to fly and create military bases in the Central Asian republics, building in return pipelines, which would avoid the transit of Russian territory. The US also has signed agreements with Poland, Turkey, Romania and Spain to establish the elements of anti-missile shield system.

On the other hand, V.Putin strengthened the central authorities of the Russian state and reorganized the army. Whereas, the global economy evolution has been directed toward the use of energy resources, Russia has become in a short period of time with a great potential power of control on the production of oil and gas, needed for Western countries. Also, the Russian President strengthens relations with China and Iran, leading a policy of removing the US military bases in Central Asia, blocking NATO enlargement. This was the point where the most important EU members (Germany, France and the UK) have decided, for a geopolitical perspective, the refusal of advancement and inclusion of Ukraine and Georgia in the Membership Action Plan. For the US, the coalition against terrorism includes countries, like Uzbekistan, Kirgizstan, Georgia and Azerbaidjan, which are crucial to logistics support, which also shows the importance of access of the power in the Caucasus and Central Asia. The US signed agreements with governments to guarantee the permanent US military access in areas of geostrategic interest. The access refers to transit, over flight and land movement of US troops on the territory of those states [10, p.131].

Restarting the Russian-American relations, once with coming to the power of B.Obama in the US and D.Medvedev in Russia, it was stopped by Putin's re-

turn leadership in 2012. Thus, there appear again a new cooling relationship between the Russian Federation and the United States.

There are obstacles that are a hindrance in Russian relations with the US. The main objective of the White House is the tendency to limit the Kremlin geostrategic and geopolitical actions, and, also its position on the international arena from NATO expansion and location of the anti - missile shield in Europe, which also contradicts Russia's geostrategic interests in the international arena. Events in the Middle East, from the former Soviet space over which the US is trying to impose control, makes Russia to be limited in its actions.

A delicate moment in the US-Russian Federation relations reflects, in fact, that there are many problems in Russian-American relations and the lack of a constructive dialogue on anti- missile shield, the issue of Syria and human rights in Russia. There are, however, issues on which Russia is helping the West, making available to the railways, auto magistrals, its airports, granting the access of its territory transit in order to eliminate forces in Afghanistan.

Obama spent many years tolerating the anti-American rhetoric of Russians, including harassment of diplomats and projects financed by the US. The American president was “disappointed” by giving to Snowden's asylum, believing in a possible cooperation with Russia on a set of issues. It seems that Putin does not want serious discussions, and Obama does not want to lose time for minor problems. Other political analysts, quoted by the USA Today, have other opinions. Despite the Russia's weak economy, the deteriorating of relations between the US and the Russian Federation should be avoided. Thus, in the opinion of Ariel Cohen, the Heritage Foundation expert, Russia is a neighbour of Europe, the Middle East and China, areas that can “destroy” a lot or may be helpful and the U.S. should avoid the deterioration of relations with these states. “We should care about the relationship with Putin, but we don’t allow trampling on us, so that any undertaken measure should have consequences. Russia is trying to get profit from economic relations with the US, but, in the same time, it acts in a way that affects these relationships”, said Cohen. Last year, Russian-American relations have deteriorated constantly, writes also the Fox News. “It is again a time when Russia becomes important for the US and it is a time when Obama should act and show its “character”, say American commentators, even if Putin's statements were actually a rhetorical election. Last year, Putin was forced to play the role of a powerful man in front of a huge population, dispersed and largely poor. Obama would have to meet with Putin, because, even in the Cold War, a period characterized by scandals, wars, assassinations, espionage, and ballistic crisis, there was an interstate dialogue [6].

Experts from both the U.S. and Russia, considers that it would not be just about a new cooling in relations between the two countries, but rather a change of orientation in Washington's foreign policy. Thus, according to geopolitical

analysts, Russia was excluded from the list of priorities, at least until the end of Obama's second term, which expires in 2017 [8]. According to McCain's opinion that was exposed in an article published by Pravda, Putin supports tyranny, intolerance and fanaticism. At the same time, the Kremlin's leader is accused that he applies the press censorship and supports the Syrian regime. The US Senator believes that Russian people deserve "something better than Putin", considering himself more Russophile than the leader of Kremlin. In the same context, the US Senator critics the administration from Moscow for international alliances, criticizing the offered support from Russia to the regime in Damascus, by refusing to recognize the massacre of innocent people, the deplorable state in which millions of refugees are, contributing to the increasing of risks of a conflagration in a rather sensitive area. A few days before, Putin expressed the opinion in the pages of The New York Times on a possible American intervention in Syria [10]. "Relationship between states are more important than bickering on some activities of special services", stated the Russian President quoted by RIA Novosti". "I warned Snowden that his activity could affect Russian-American relations and it is unacceptable", he stressed. The former U.S. intelligence consultant, Edward Snowden, who was blocked for over three weeks on an airport in Moscow, formally requested a temporary asylum in Russia, a minimal request that gentle relations with the United States. After the announcement of the application for asylum, Washington reiterated the severance of Snowden's expulsion to the United States, who is charged with espionage, because of revelations about U.S. electronic surveillance operations abroad. We have our goals in developing relations with the United States. We are an independent country with an independent foreign policy, emphasized Mr Putin [1]. The situation where the United States is involved is very complex. It was a problem with the so-called Magnitsky law, which was followed by cold relations between the U.S. and Russia. The United States has seen a reset of relations with Moscow. At some levels it was managed to reach a pragmatic cooperation for common interests. For example, in the case of transit to supply troops in Afghanistan, Russians cooperated for combating trafficking in narcotic drugs, because the drugs coming out of Afghanistan enter to Russia. If combating terrorism, there was Russian-American cooperation. The reality is that the blame is shared by both parts due to the fact that in recent years relations were politicized. There was not only the Magnitsky law.

From the Russian part there are performed the following anti-American actions: there were repressed organizations who received the US funding, there were removed American agencies for international development from the country, motivating that it is impossible to work there where civil society is not supported. Also, the United States passed a Magnitsky law. It is true that if you sanction officials of a certain country, probably those officials would not want to

help you, and this is the situation where we are today. But it seems that things are quiet, despite the spy scandal. The spy Scandal is a kind of illustration of a parallel universe that exists between the US and Russia. In a universe we have John Kerry and Sergei Lavrov, two foreign ministers who stand together and say "we have the same interest in Syria, we do not want to become a fundamental Islamic state, we want to try to control the chaos and calm the situation". On the other hand, there are the old espionage games during the Cold War, in which a party is trying to defame the other one and vice versa.

Some experts suggest that Russia would have geopolitical interests in Syria, to maintain its position in the Middle East and the Mediterranean Sea. It had the goal to place military vessels in the Mediterranean and Black Sea. Mr Putin is rather considered as a businessman, not a great geopolitical strategist. He is the Russia's President Corporation. He has contracts in Syria with an amount of 10-15 billion US dollars. If he gives up these contracts and leaves Syria, it is known that the future Syrian government, whatever it is, Islamic or non-Islamic, would not pay these contracts.

Regarding the situation in Syria, where Moscow supports the regime of President Bashar Al-Assad, Mr Putin said that Russia is not yet ready to change its position. Furthermore, those who assist the removal of leader from Damask would actually support militant groups, including Al Qaeda: "Today, some want to use Al Qaeda militants or other organizations that have the same radical views to fulfil their goals in Syria. This policy is very dangerous and unpredictable. "Although he wouldn't want to comment on the verdict of the punk group "Pussy Riot", Mr Putin said, that compared to the Soviet period when the church and believers were brutally punished, then now "the state, generally, must defend the feelings of believers" [1].

The leader of the White House announced also the creation of an independent group that will review the US surveillance methods. The US President, Barack Obama, said that relations between the two countries were better before his return to the Kremlin: "There were done good things, and there will be done in the future. But it is also true that when the President Putin returned to the power, who was prime minister during Mr Medvedev's presidency, I saw a more anti American rhetoric, that exploited some old stereotypes about the competition between the US and Russia during the Cold War. Mr Obama called among the new divergences such issues as: civil war in Syria, human rights, Russian anti-gay legislation. Moscow bothered Washington also by granting temporary asylum to the former US intelligence analyst, Edward Snowden, sought for disclosure in press of many secret programs of the US government of surveillance of domestic and international communications on internet and mobile phones. After giving an asylum to Snowden by Russians, the White House announced that Barack Obama suspended the meeting with Vladimir Putin in Moscow. I

think the latest episode is just another one of many points of view that we have had in recent months on Syria, regarding the human rights issues. It's probably the right time to take a break, to re-evaluate where Russia is headed, which are the core interests and to calibrate the relationship so that we do things that are good for the US, and hopefully good for Russia, as well. But we must recognize that simply there will be some differences and we will not be able to completely hide them". Although he said that "nobody is offended" by the anti-gay law from Russia, Mr Obama said that in his opinion it would not be appropriate boycotting by the United States the Winter Olympics 2014in Sochi: American supervision, to ensure that informational terrorism efforts are under US interests and values: "All these steps are designed to ensure that the American people can have confidence that our efforts respect our interests and values. For others around the world I want to say clearly, once again, that America is not interested in spying on ordinary people. Our services are focused on the information necessary to defend our people and, in many cases, to defend our allies". The revaluation group will present in early October an interim report about methods of surveillance and collection of information used by the National Security Agency [2].

Relations between Russia and the United States are too complicated at this stage; therefore, a bilateral meeting between the presidents of the two countries have no reasons. The statement comes from the White House, after Barack Obama had cancelled a meeting with Vladimir Putin, because Russian authorities granted a temporary asylum to the American spy - Edward Snowden. The U.S. leader's decision had disappointed Kremlin, who said that the issue with the former CIA agent demonstrates that Washington is not ready to discuss at the same position with Moscow. Relations between the USA and Russian Federation are currently too complicated [3].

Conclusions

"The relationship between the United States and Russia is very important, being marked, as appropriate, both by common interests and divergences". Diplomatic relations between the former Cold War enemies have dropped to a level rarely achieved in recent years, subject to cancellation of bilateral discussions between Obama and Putin. These cooling Russian-American relations are caused also by another event-Russian annexation of Crimea. This action from the part of Russian Federation seems to be a trend of expansion and fortification of its presence in the Black Sea. For the US, Russia's actions are a threat to the regional and international security. Yet over 10 years it was reached to cooperate in areas concerning Afghanistan, Iran, North Korea, but over these years there have been also numerous "disagreements", such as regarding the folders on "Syria, anti-missile defence, human rights" and Snowden, mentions Media fax [4], and including the annexation of Crimea in the spring 2014.

Bibliography:

1. Avertismentul lui Putin pentru Edward Snowden: Relaţiile ruso-americane sunt mai importante. http://www.realitatea.net/avertismentul-lui-putin-pentru-edward-snowden-relatiile-ruso-americane-sunt-mai-importante_1226990.html (access: 27.06.2014)
2. Barack Obama: Statele Unite iau o pauză și își reevaluează relațiile cu Rusia http://www.europalibera.org/content/article/25071675.html (access: 27.06.2014)
3. Casa Albă: Relaţiile dintre SUA şi Rusia sunt prea complicate în prezent. http://www.publika.md/casa-alba--relatiile-dintre-sua-si-rusia-sunt-prea-complicate-in-prezent_1529351.html (access: 27.06.2014)
4. Kerry J.: Relaţiile dintre SUA şi Rusia reprezintă un interes comun. http://incomemagazine.ro/articole/john-kerry-relatiile-dintre-sua-si-rusia-reprezinta-un-interes-c. (access: 27.06.2014)
5. Mankoff J. Russian Foreign Policy and the United States after Putin. http://www.cfr.org/world/russian-foreign-policy-united-states-after-putin/p16910 (access: 05.07.2014)
6. Mătieș S. Tensiune la cote înalte în relațiile ruso-americane http://www.evz.ro/detalii/stiri/tensiune-la-cote-inalte-in-relatiile-ruso-americane-1051504.html (access: 05.07.2014)
7. Previziuni sumbre. Relaţiile ruso-americane au ÎNGHEŢAT până în 2017. http://www.antena3.ro/externe/previziuni-sumbre-relatiile-ruso-americane-au-inghetat-pana-in-2017-223987.html (access: 05.07.2014)
8. Relațiile ruso-americane în viziunea lui Vladimir Putin. http://www.europalibera.org/content/article/24700204.html (access: 05.07.2014)
9. Senatorul McCain pune paie pe foc în relaţiile ruso-americane: "Ruşii merită ceva mai bun decât Putin". http://www.antena3.ro/externe/senatorul-mccain-pune-paie-pe-foc-in-relatiile-ruso-americane-rusii-merita-ceva-mai-bun-decat-putin-228235.html (access: 27.06.2014)
10. Țăranu M. Geopolitica. // Concepte și teorii social-politice. – Iași, Institutul European, nr.7, 2011, p.113-136.
11. Иванов И. «Перезагрузка» в российско-американских отношениях: тактический шаг или стратегический выбор. // Международная Жизнь, №9, 2012, с.22-29. http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=915#top (access: 05.07.2014)
12. Кисляк С. Россия - США: и трудности, и недооценное сотруднечество. http://www.golos-ameriki.ru/content/kislyak-us-russia-relations/1620495.html (access: 05.07.2014)

13. Кленов А. Россия - США: обновление “программного обеспичения”. // Международная Жизнь, №8, 2012, с.64-70.
14. Маргилев М. Россия и США. К вопросу о приоритете отношений. // Международная Жизнь, №12, 2005, с.40-45.
15. Цыганков А.П. Внешняя политика России от Горбачева до Путина. – Москва: Научная книга 2008.

Prezentat la redacție
la 29 august 2014

CONOTAȚIA GEOPOLITICĂ A SFERELOR DE INTERES ŞI DE INFLUENŢĂ

Vasile CROITORU
Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Catedra Politologie
Doctorand

The contemporary world is kept in the coordinates of phenomena and events whose consequences are found in permanent reshaping of power relations on different spatial scales. The emergence of new power centers tend reconfiguration of spheres of influence, resizing areas of interest for a variety of geopolitical actors are major events that influence the format of the new international order.

Any state, regardless of size, level of development, etc. Has its own interests in the region placed closer or further from its borders. The state is projecting the interests counting on the international legal order. There are cases where there is concentration of interests of states in certain regions, the latter being considered as areas of interest.

Projection interests of all states also known concentration of interest is ensured by compliance with the international legal order. Great powers and is also based its projection areas of their geopolitical interests not only through international legal regulations, but also economic and financial resources through political influence, but also military capabilities.

Permanent powers sought to exercise control or at least influence beyond its own borders to promote and defend their interests. Their power always radiated the large geographical area, looking to include points or vital regions of the planet, whether they were in close proximity or distance. Although international judicial aspect usually problematic sphere of influence is not approved, it exists as such. This, especially since the international order includes geopolitical actors independent sovereign state with discretion over their own situation.

Lumea contemporană se menţine în coordonatele unor fenomene şi evenimente ale căror consecinţe se regăsesc într-o permanentă reaşezare a raporturilor de putere pe diferite niveluri spaţiale.

Deşi Dreptul Internaţional prevede egalitatea statelor, acestea sunt totuşi inegale ca potenţial geopolitic; comportamentul şi acţiunile unor state nu corespund, întotdeauna, prevederilor Dreptului Internaţional, care obligă fiecare participant la viaţa internaţională să respecte suveranitatea şi integritatea teritorială a altor state.

Semnificaţia schimbărilor din perimetrul puterii se regăseşte în reconfigurarea noii ordini internaţionale. Desigur, schimbările nu au dus la reaşezări spectaculoase în domeniul puterii, în ultimii ani, însă, se pare că, odată cu trecerea timpului, acestea se vor contura. Apariția unor noi centre de putere, tendinţa de reconfigurare a sferelor de influenţă, redimensionarea spaţiilor de interes pentru o multitudine de actori geopolitici sunt fenomene care influenţează major formatul noii ordini internaţionale [1, p.86].

Majoritatea specialiştilor sunt unanimi în a aprecia că perioada *„de aur”* a sferelor de influenţă a fost de la sfârşitul secolului XIX şi până în anii ’90 ai secolului XX. Judecând pe baza realităților din acea perioadă, conceptul de sferă de influență poate fi înţeles luându-se în considerare următoarele aspecte:

- Inegalitatea, decalajul sau diferența de putere între diferite state ca actori ai relațiilor internaţionale;
- Inegalitatea puterii deținute de către actori generează relaţii de control al unui actor geopolitic sau grup de actori geopolitici asupra unuia sau mai multora de acelaşi tip (controlul exercitat poate fi de natură politică, economică, militară, psihologică etc.);
- existenţa unei largi game de metode și mijloace, pentru a menţine şi perpetua asemenea relaţii de control; acestea reprezintă o consecinţă a manifestării formelor puterii pe plan internaţional şi a luptei pentru reaşezarea structurii, sistemului sau ordinii internaţionale, potrivit intereselor marilor actori geopolitici ai perioadei date.

Prin urmare, existenţa unor astfel de aspecte contribuie la apariția sferelor de influenţă, care sunt expresia menţinerii şi perpetuării unor asemenea relaţii de control.

Potrivit opiniei altor teoreticieni, ca urmare a absenţei unei autorităţi supreme pe plan internaţional, actorii geopolitici de tip statal sunt singurele surse ale emanaţiei regulilor destinate reglementărilor dintre ei. În virtutea acestui fapt, aceştia îşi comunică reciproc acceptul sau refuzul, precum și modificarea regulilor. Efectele constau în faptul că, pe plan internaţional, se operează cu următoarele categorii de reguli:

1. **legale**, cum sunt cele care solicită actorilor geopolitici să respecte cadrul de drept, stabilit la nivel internaţional;
2. **morale,** care presupun o conduită transparentă şi fără echivoc în relaţiile dintre actorii geopolitici (din acest punct de vedere, moralitatea în planul relaţiilor internaţionale reprezintă o problemă care mai suscită dispute);
3. **operaţionale (practice, utilitariste),** adică cele care se generează şi se circumscriu planului acţiunilor reale ale actorilor geopolitici (aceste reguli operaţionale se nasc din conţinutul relaţiilor concrete existente între actorii geopolitici, fiind într-o permanentă dinamică; ele se sprijină pe varietatea şi complexi-

tatea relaţiilor dintre aceştia, fiind principalul fundament al ordinii internaţionale şi, evident, al sferelor de influenţă).

Prin urmare, sferele de influenţă nu aparţin legalului, ci conjuncturilor, ele reprezentând manifestarea interesului strategic al actorilor geopolitici, prin prisma relaţiilor de putere existente între aceştia [1, p.90].

Orice stat, indiferent de dimensiuni, nivel de dezvoltare etc., are interese proprii în regiuni aşezate mai aproape sau mai depărtate de graniţele sale. Statul îşi proiectează aceste interese contând pe ordinea juridică internaţională. Sunt cazuri când există concentrări de interese ale unor state în anumite regiuni, acestea din urmă fiind considerate zone de interes. Pentru Franţa zona de interes cuprinde ţările care au aderat la francofonie; pentru Germania - ţările din Mitteleuropa; pentru Turcia - ţările turcofone din Caucaz şi Asia Centrală; pentru România - ţările vecine, regiunea Mării Negre şi a celei Caspice, legate de transportul resurselor petroliere spre Europa. Proiecţia intereselor tuturor statelor care cunosc asemenea concentrări de interese este asigurată de respectarea ordinii juridice internaţionale [2, p.47].

Marile puteri care-şi constituie asemenea zone îşi bazează proiecţia propriilor interese geopolitice nu doar prin intermediul reglementărilor juridice internaţionale, ci şi prin mijloacele economico-financiare (SUA, Japonia), prin intermediul influenţei politice (SUA, Franţa), dar şi prin capacităţile militare (SUA, Federația Rusă).

Permanent marile puteri au căutat să-şi exercite controlul sau cel puţin influenţa, dincolo de graniţele proprii, pentru a-şi promova şi apăra interesele. Puterea lor, întotdeauna, a radiat pe suprafeţe geografice mari, căutând să cuprindă puncte sau regiuni ale planetei de importanţă vitală, fie că acestea se aflau în vecinătatea apropiată sau la distanţe mari [3, p.184]. Astfel se instituie raporturi geopolitice şi geostrategice, care creează şi întreţin, prin intermediul sferelor de interes şi de influenţă, raporturi de inegalitate între state. Raporturile se instituie uneori pe calea forţei sau ameninţării cu forţa, alteori prin constrângeri economice exercitate de un stat. Ceea ce deosebeşte instituirea unei sfere de interese şi de influenţă de alt tip de dominaţie este păstrarea, de către statele care fac parte din ea, a formelor exterioare ale suveranităţii şi a unei anumite libertăţi de mişcare politică în plan extern.

Sfera de influenţă este definită ca fiind „o zonă geografică în care o putere din zonă sau din afara zonei, de regulă, o mare putere (bazându-se, în primul rând, pe superioritatea forţelor sale armate şi pe ameninţarea de a le utiliza) şi-a impus dreptul de a interveni în politica internă şi externă a statelor din zonă” [4, p.9-10]. Prima definiţie a termenului se găseşte în Enciclopedia „Britanica” (ediţia 1910), unde se precizează că „termenul „sferă de influenţă” implică un acord între două state, prin care fiecare parte se angajează să se abţină de la intervenţia sau de la exercitarea influenţei în anumite teritorii asupra cărora s-a con-

venit între părţile contractante că sunt rezervate pentru operaţiunile celeilalte părţi”. În Enciclopedia germană (ediţia 1930) este introdus termenul de „sferă de putere”, prin care se înţelege raza de acţiune a puterii unui stat, în măsura în care se extinde dincolo de graniţele sale, în scopul influenţei politice sau ca prolog al ocupaţiei.

În Dicționarul de geopolitică a lui O.Serebrean, sfera de influență desemnează o țară sau doar o parte a acesteia, care se află sub influența politică și economică a unei puteri externe. Cînd o țară nimerește în sfera de influență a unui stat mai puternic, are loc fenomenul satelitizării, adică a transformării sale într-un stat satelit [5, p.253-254].

Astfel, se poate spune că sfera de interes sau de influenţă este o zonă asupra căreia un stat pretinde să aibă, uneori pe baza unei înţelegeri cu altă putere, un drept de a-şi proteja interesele sau de a-şi exercita influenţa politică sau economică [6]. Deci, sfera de influenţă apare ca rezultat al inegalităţii drepturilor între state, cu dominaţia statelor puternice asupra celor mai slabe [4, p.6]. Imperiile în trecut, marile puteri în timpurile moderne şi în prezent intră în conflict pentru a-şi spori ariile de influenţă, ignorând interesele şi dorinţele statelor şi popoarelor asupra cărora îşi extindeau influenţa. Statele mici caută să-şi promoveze interesele proprii, acţionând la o scară mult mai redusă. Stând în umbra marilor puteri, ele vor căuta să creeze alianţe cu anumite grupări de state sau centre de putere [3, p.187].

Politica sferelor de influenţă este veche, însă cel mai elocvent exemplu din perioada medievală este renumitul Tratat de la Tordesillas, semnat pe 7 iulie 1494 de către Spania şi Portugalia, prin care cele două părţi îşi împărţeau sferele de influenţă în lumea nou descoperită de Columb – Americile.

Termenul, însă, a dobândit circulaţie publică spre sfârşitul secolului al XIX-lea, în legătură cu împărţirea Africii între puterile coloniale europene. Cauza celor mai multe conflicte sau destabilizarea sistemului internaţional a constituit-o politica de împărţire şi reîmpărţire a sferelor de influenţă. Chiar dacă în perioada războiului rece termenul de sferă de influenţă era un tabu (interzis în limbajul public), totuşi se atestă unele scăpări. Este de remarcat Preşedintele american R.Reagan, care, în august 1983, prezentând atitudinea SUA faţă de evenimentele din Ciad, a declarat că SUA vor avea o poziţie mai puţin activă, întrucât „Ciadul se află în sfera de influenţă a Franţei”. În Uniunea Sovietică, atât Dicţionarul diplomatic sovietic, precum şi Marea enciclopedie sovietică, menţionau că noţiunea de sferă de influenţă a dispărut, iar sferele de influenţă aparţin trecutului.

Potrivit „paradigmei conspiraţioniste”, la nivel regional sau global, actorii politici, în virtutea propriilor interese, negociază sferele de influenţă, ce cuprind fie teritorii, fie niveluri din structură social-politică a unor zone, şi stabilesc acorduri secrete, cu implicaţii internaţionale faţă de anumiţi actori politici. Istoria

ne-a demonstrat această paradigmă prin evenimente internaţionale precum: Pactul Ribbentrop-Molotov din 1939, încheiat între Germania şi Uniunea Sovietică; împărţirea sferelor de influenţă de la Yalta, din 1945, între Uniunea Sovietică şi Puterile Occidentale; apoi a urmat acordul de la Malta din anul 1990 între Uniunea Sovietică şi Statele Unite.

Extinderea şi configurarea sferelor de interes şi de influenţă sunt determinate de acele state care deţin capacitatea economică şi militară de a modela evoluţii globale şi de a obţine avantaje în promovarea intereselor proprii. Potrivit lui E.Kaufman, stabilirea unor sfere de interes şi de influenţă este rezultatul intervenţiei a trei elemente fundamentale:

1. declararea intenţiei unei puteri de a obţine un statut de dominaţie asupra unei zone;
2. recunoaşterea acestei revendicări din partea membrilor importanţi ai mediului geopolitic;
3. acceptarea de către regimurile politice locale sau resemnarea lor în faţa hotărârilor marilor puteri.

Diferite puteri pot avea interese concurente în aceeaşi zonă a lumii, ceea ce poate duce la apariţia unor fricţiuni sau conflicte. Delimitarea zonelor considerate de interes sau de influenţă se realizează prin jocuri diplomatice abile sau folosirea, uneori subtilă, alteori brutală, a raporturilor de forţă, care duc în final la încheierea de înţelegeri mai mult sau mai puţin formale. Delimitarea sferelor de interese este fluidă, configuraţiile modificându-se în dependenţă de raporturile geopolitice ale momentului. Adeseori delimitarea sferelor de influenţă rămâne mult timp în faza unor înţelegeri secrete, marele public observând rezultatele, doar indirect, prin logica faptelor [4].

În practica raporturilor dintre state este dificil de a trasa o delimitare între interesele politice şi cele economice. De regulă, prin intermediul acţiunilor întreprinse de marile puteri se delimitează zone în care are loc interferenţa intereselor politico-diplomatice, economice, militare, culturale etc. Unii analişti disting „sfera de interes" (ce vizează spaţii de interes economic) de „sfera de influenţă" (care se referă la ariile în care sunt promovate anumite interese politice). Geopoliticienii germani (K.Haushofer, O.Maul) foloseau în aceste două aspecte termenul de „sferă de putere", prin care înţelegeau raza de acţiune a unui stat, în măsura în care se extinde dincolo de graniţele sale, în scopul exercitării influenţei politice, sau vizează un teritoriu care ar urma să fie ocupat pentru satisfacerea intereselor sale economice [3, p.185]. Cercetătorul C.Vlad face o distincţie între *zona de interes*, înţeleasă ca spaţiu în care se realizează proiecţia externă a intereselor geopolitice a statelor, şi *sfera de influenţă*, în cadrul căreia realizarea intereselor geopolitice ale unei puteri se face prin raporturi clientelare, mergând până la recunoaşterea dreptului de ingerinţă în politica internă şi externă a statelor dominate [2].

Raportul dintre spaţiul de interes şi sfera de influenţă are multiple determinări. Ambele sunt categorii spaţiale, dar primul reprezintă o stare de potenţialitate, pe când a doua este o realitate. De regulă, spaţiul de interes exprimă, în cele mai multe dintre situaţii, o intenţie, pe când sfera de influenţă este o certitudine. Dimensional, spaţiul de interes se circumscrie sferei de influenţă. În foarte multe dintre situaţii, sferele de influenţă au fost certificate prin acorduri încheiate între actorii geopolitici, îndeosebi cei principali. Calitativ, sfera de influenţă are omogenitate, pe când spaţiul de interes este lipsit de densitate, fiind eterogen, îndeosebi ca urmare a multitudinii şi diversităţii intereselor manifestate în raport cu domeniul spaţial [1, p.91].

Deci, există două concepte care, la prima vedere, par a fi identice. Este vorba de sferă de interes şi sferă de influenţă. Reiese că sfera de interes se creează atunci când un stat devine important, dintr-un anumit punct de vedere, pentru un actor geopolitic, care însă (pentru moment) nu poate influenţa asupra statului-ţintă. Sferă de influenţă este atunci când un stat devine dependent de un actor geopolitic, din punct de vedere politic, economic sau militar.

Consider că aceste două concepte se suprapun în momentul în care actorul geopolitic are şi interes, dar şi influenţează într-o anumită măsură comportamentul sau starea statului-ţintă. Conceptele devin distincte atunci când un actor are interese geopolitice asupra unui stat, însă, din anumite motive, nu-l poate include în sfera sa de influenţă geopolitică.

Trebuie de precizat că există două situaţii în cazul celor două concepte. În primul caz, un stat poate intra în sfera de interes sau de influenţă geopolitică atunci când un actor se află într-un proces de expansiune, ca de pildă Statele Unite când au lansat doctrina Monroe în anul 1823, prin interzicerea intervenţiei oricărei puteri europene pe continentul american. În al doilea caz, un stat poate intra în sfera de interes sau de influenţă geopolitică atunci când un actor a pierdut controlul asupra acelui stat, în urma anumitor evenimente geopolitice majore, ca de exemplu Rusia, care şi-a pierdut controlul asupra fostelor republici sovietice, dar menţinându-şi influenţa.

Uneori marile puteri îşi constituie sau îşi delimitează zonele de interes, unde îşi impun politica, chiar prin încălcarea principiilor dreptului internaţional, inclusiv prin forţa armată. În aceste cazuri zonele de interes devin sfere de influenţă, unde relaţiile dintre marea putere şi statele (statul) din zonă devin clientelare, de dominaţie-subordonare, implicând dreptul marii puteri la intervenţie, inclusiv armată [2, p.49]. Dar, totuşi, o sferă de influenţă nu trebuie să fie confundată cu o zonă de dominare politică exclusivă, precum cea exercitată de URSS în fostele ţări socialiste din Europa de Est în perioada războiului rece, esenţa căreia este „doctrina Brejnev", lansată oficial în anul 1968 - doctrina „suveranităţii limitate". Sfera de influenţă este mai permisivă şi mai puţin monopolizată din punct de vedere politic. Ea presupune un spaţiu geografic în care diferite state, când

îşi formulează strategiile de politică externă, trebuie să ia în vedere interesele, poziţia sau reacţiile anticipate ale puterii dominante în regiune, exemplu fiind relaţiile dintre SUA şi ţările vest-europene în perioada războiului rece.

Odată cu dispariţia URSS, SUA s-au ferit să afişeze public, prin declaraţii, puterea şi dorinţa de recunoaştere a influenţei sale în lume, dar în anul 1993, în documentul Defence Planning Guidance al Administraţiei Clinton, se menţionează că existenţa unor actori independenţi pe scena internaţională ar fi intolerabilă, pentru că ar constitui o sfidare la adresa hegemoniei americane, care este „cheia" unei ordini internaţionale prospere şi stabile. Potrivit documentului menționat, SUA trebuie să domine sistemul internaţional, prin descurajarea naţiunilor dezvoltate de a pune sub semnul întrebării rolul Americii ca lider sau de a aspira la un rol global sau regional mai important.

După al doilea război mondial, URSS a reuşit să-şi dezvolte o sferă de influenţă impresionantă: în Europa de Est, Africa, Asia, America Centrală (Cuba), dar după destrămarea Imperiului, Rusia a redus-o foarte mult. A pierdut influenţă nu doar asupra statelor de orientare socialistă sau foste membre ale lagărului socialist, dar şi asupra fostelor republici unionale. Ţările Baltice sunt membre ale NATO şi UE. Influenţa pe care o are în aşa-numita „străinătate apropiată", s-a limitat foarte mult în state ca Georgia, Ucraina, Moldova. Această reducere a sferei de influenţă a Rusiei a marcat o creştere a celei europene (Proiectul Parteneriatului Estic) şi a celei americane (inclusiv vecinătatea directă a NATO), care au susţinut direct sau indirect schimbările din statele respective.

Se poate spune că sferele de influenţă acoperă o suprafaţă mai mare a lumii, implicând relaţiile dintre marile puteri şi statele mici şi mijlocii. În competiţiile (rivalităţile) geopolitice sunt angajaţi practic toţi actorii. Toate statele îşi apără interesele naţionale - politice, economice şi de securitate, însă nu toate au capacitatea de a fi actori geopolitici. Unele din ele devin câmp de confruntare dintre puterile mai mari, iar secolul al XX-lea oferă cele mai numeroase exemple în acest sens, ca de pildă, URSS şi SUA în perioada războiului rece, când lumea a fost împărţită în două blocuri geopolitice antagoniste, cu propriile sfere de interes [7, p.120].

La începutul secolului XXI problematica sferelor de influenţă a căpătat conotaţii cu totul noi. Spre deosebire de perioadele anterioare, ordinea internaţională cuprinde doar actori geopolitici autonomi, cu libertate de decizie, bine definiţi din punct de vedere politic. Totodată, actorii geopolitici principali şi de alt nivel sunt extrem de preocupaţi de reaşezarea ordinii internaţionale, în diferite planuri, potrivit propriilor interese. Pentru realizarea unui asemenea obiectiv, gama metodelor, tehnicilor şi instrumentelor utilizate este extrem de diversificată, comparativ cu situaţiile din alte etape istorice. Având în vedere aceste aspecte, este dificil, pentru orice actor geopolitic participant la jocul puterii, în diferite dimensiuni spaţiale, să se departajeze în mod clar de ceea ce este ilicit în atin-

gerea scopurilor sale. În acelaşi timp, sfera de influenţă, ca obiectiv de atins pentru un actor geopolitic, este dificil de definit sub aspectul licitului sau ilicitului. Deşi, sub aspect jurisdicţional internaţional, de regulă, problematica sferei de influenţă nu este agreată, ea există ca atare. Aceasta, cu atât mai mult cu cât ordinea internaţională include actori geopolitici statali independenţi, suverani, cu libertate de decizie asupra propriei situaţii [8, p.97].

Este evident, însă, că dimensionarea sferei de influenţă nu se mai face doar prin forţă, ci prin forme şi metode mult mai rafinate. Astfel, formele şi metodele care ţin de domeniul economicului, politicului, financiarului, psihologicului prevalează în faţa celor militare. În era informaţiei şi informaticii, când criza energetică a devenit tot mai acută, alături de criza apei dulci, alimentară, de poluare ş.a., problematica sferelor de influenţă rămâne ancorată în realitatea cotidiană. În acelaşi timp, sferele de influenţă aparţin ordinii internaţionale, nu numai prin dimensiunile spaţiale, ci şi prin faptul că sunt consecinţe ale jocului de putere al marilor actori geopolitici. De asemenea, ca rezultat al acestui joc, sferele de influenţă nu reprezintă forme imuabile, croite ca permanenţe ale evoluţiei lumii, ci sunt într-o dinamică continuă, rezultată în urma modificării permanente a raporturilor de putere dintre actorii geopolitici. Tendinţa firească este ca ele să dispară, dar atât timp cât puterea generează relaţii de supraordonare şi ordonare între actorii politici, violenţă şi impunere, ele vor exista ca atare ca forme hibride ale ordinii internaţionale.

Bibliografie

1. Marin V. Elemente de analiză geopolitică a ordinii internaţionale contemporane. // Revista Geopolitica, anul I. Nr.2-3. – București, 2003, p.68-92.
2. Vlad C. Relaţii Internaţionale în istoria modernă. – Bucureşti: Editura Fundaţiei România de mâine, 2001.
3. Tămaş S. Geopolitica. – Bucureşti: Editura Antet, 1995.
4. Bogdan C., Preda E. Sfere de influenţă. – Bucureşti: Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, 1986.
5. Serebrean O. Dicționar de geopolitică. – Iași: Editura Polirom, 2006.
6. Dicţionar diplomatic. – Bucureşti: Editura Politică, 1979.
7. Hlihor C. Istorie şi geopolitică. – Bucureşti: Editura Academiei de Înalte Studii Militare, 1999.
8. Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – Москва, 2004.

Prezentat la redacție
la 23 iunie 2014

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Сергей А. ЛАНЦОВ
Российская Федерация, Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет, факультет политологии, кафедра международных политических процессов
Доктор политических наук, профессор

В статье рассматривается взаимоотношение политики и права как общественных явлений. Констатируется, что право должно ограничивать негативные тенденции развития как внутриполитических, так и международных политических процессов. Делается вывод о том, что в международных отношениях на рубеже XX и XXI веков происходят фундаментальные изменения, поэтому международное право также должно меняться.

***Ключевые слова**: политика, право, международные отношения, международная политика, мировая политика, мировое право, суверенитет.*

In this article the correlation between politics and law as social phenomena is analyzed. It is established that law should limit negative tendencies of development both in internal and international political processes. The author concludes that on the edge of XX-th and XX-st centuries there were the fundamental changes in the world politics. Therefore the international law should change in its turn.

***Keywords:** politics, law, international relations, international politics, world politics, international law, world law, sovereignty.*

Одним из актуальных вопросов современной мировой политики является вопрос о роли международного права как регулятора международных отношений. Этот вопрос связан с более общим вопросом о соотношении политики и права и имеет длительную историю.

Становление и развитие и права, и политики происходит в неразрывной связи со становлением и развитием государственных форм организации общественной жизни. В истории политических учений и в современной политической науке существовало и существует множество концепций, авторы которых пытались и пытаются объяснить соотношение между политикой и правом. На наш взгляд, лучше всего это взаимоотношение можно понять на основе концепции немецкого политического философа и правоведа К.Шмитта. Сегодня интерес к данной концепции весьма велик у

политологов и политических философов самой различной идеологической ориентации [12, с.32-47].

К.Шмитт в своем понимании политического исходил из того, что для политической сферы главными взаимоотношениями являются взаимоотношения по линии «друг – враг», «свой – чужой». «Специфически политическое различение, – писал К.Шмитт, – к которому можно вести политические действия и мотивы, – это различение *друга* и *врага*. Оно дает определение понятия, определяя критерий, а не через исчерпывающую дефиницию или сообщение его содержания. Поскольку оно невыводимо из иных критериев, оно для политического аналогично относительно самостоятельным критериям других противоположностей: доброму и злому в моральном; прекрасному и безобразному в эстетическом и т.д. Во всяком случае, оно самостоятельно, не в том смысле, что тут собственная новая предметная область, но в том, что оно не может ни быть обосновано на одной из иных указанных противоположностей или же на ряде их, ни быть к ним сведено. Если противоположность доброго и злого просто, без дальнейших оговорок, не тождественна противоположности прекрасного и безобразного или полезного и вредного и ее непозволительно непосредственно редуцировать к таковым, то тем более непозволительно спутывать или смешивать с одной из этих противоположностей противоположность друга и врага. Смысл различения друга и врага состоит в том, чтобы обозначить высшую степень интенсивности соединения или разделения, ассоциации или диссоциации; это различение может существовать теоретически и практически, независимо от того, используются ли одновременно все эти моральные, эстетические, экономические или иные различения. Не нужно, чтобы политический враг был морально зол, не нужно, чтобы он был эстетически безобразен, не должен он непременно оказаться хозяйственным конкурентом, а может быть, даже окажется и выгодно вести с ним дела. Он есть именно иной, чужой, и для существа его довольно и того, что он в особенно интенсивном смысле есть нечто иное и чуждое, так что в экстремальном случае возможны конфликты с ним, которые не могут быть разрешены ни предпринятым заранее установлением всеобщих норм, ни приговором “непричастного” и потому “беспристрастного” третьего» [16, с.40].

«В психологической реальности, – констатировал далее немецкий ученый, – легко напрашивается трактовка врага как злого и безобразного, ибо всякое различение и разделение на группы и более всего, конечно, политическое как самое сильное и самое интенсивное, привлекает для поддержки все пригодные для этого различения. Это ничего не меняет в самостоятельности таких противоположностей. А отсюда и наоборот: морально злое, эстетически безобразное или экономически вредное от этого еще не

оказывается врагом; морально доброе, эстетически прекрасное и экономически полезное еще не становится другом в специфическом, т.е. политическом смысле слова. Бытийственная предметность и самостоятельность политического проявляется уже в этой возможности отделить такого рода специфическую противоположность, как "друг - враг", от других различений и понимать ее как нечто самостоятельное» [16, с.40-41].

Право, в отличие от политики представляет собой нормативную систему, призванную регулировать поведение и отношения людей во всех сферах, включая и политическую. Любые политические действия коллективных сил или индивидуальных субъектов с правовой, юридической точки зрения оцениваются в зависимости от того, соответствуют ли они действующим в данный момент нормам права, иначе говоря, для правовой сферы характерно базовое взаимоотношение по линии «законно – незаконно». Все, что соответствует правовым представлениям о законности и справедливости, одобряется, санкционируется, а все, что не соответствует, – осуждается и запрещается.

Правовой подход объективно противоречит политическому, поскольку незаконными могут быть как «чужие», так и «свои» политические цели и действия. Правовое регулирование, таким образом, призвано ограничивать заложенные в природе политики негативные и губительные для общества тенденции. Это происходит благодаря тому, что «правовые нормы "снимают" групповую заостренность политических требований, ибо вынуждены ориентироваться не только на сторонников данной политической линии, но и на всех граждан государства, предъявляя им общеобязательные требования, независимые от партийных пристрастий и антипатий. Право является той системой требований к совместному существованию людей, которая предопределена самой природой общества и без которой невозможно его существование, независимо от того – закреплены эти требования в действующих законах или нет. Поэтому право выступает здесь как своеобразный индикатор зрелости политики того или иного класса, слоя, нации, государства. Ибо именно право фиксирует в обществе тот нижний предел общественных взаимотребований граждан в "добре и порядке", который необходим для совместного осуществления людьми жизни и власти, и при котором ни общество, ни индивиды не наносят друг другу ущерба своей социально (и политической) деятельностью.

Выраженная в юридической форме (позитивное право) правовая регламентация социального, в том числе и политического поведения граждан, особо возрастает на границах допустимого индивидуального поведения человека. Таким образом, право определяет границы и возможности деятельности как оппозиции, так и правящих структур. Поэтому подчинение ему властвующих кругов выступает одной из серьезных предпосылок как

легитимизации политического режима, так и обеспечения его стабильности» [13, с.95-96].

В реальной практике политика может диктовать свои условия праву и даже иногда подминать его под себя. В тоталитарных или авторитарных диктатурах сама формальная законность перестает соответствовать общепринятым представлениям о праве и становится лишь инструментом политического насилия. Но и в условиях демократии излишняя политизация правовой сферы губительно отражается на деятельности правоохранительных органов, подрывает веру граждан в законность и справедливость. Случается, что объективная политическая необходимость требует игнорирования и отбрасывания устаревших и отживших юридических норм. Однако это происходит только в чрезвычайных ситуациях, как правило, в условиях быстрой и радикальной смены политического и общественного строя. Для современного правового и социального государства примат права над политикой является всеобщим и основополагающим принципом.

Право как общая нормативная система включает правовые системы отдельных государств, подразделяющиеся внутри себя еще и на отдельные функциональные отрасли. Наряду с внутригосударственным правом существует и международное право. Под международным, точнее, международным публичным правом принято понимать совокупность юридических норм, призванных регулировать отношения между государствами и другими международными акторами, обладающими соответствующей правосубъектностью. Поскольку нормы международного права должны действовать не в границах отдельного суверенного государства, располагающего всеми необходимыми атрибутами и ресурсами власти, а в межгосударственном пространстве, где никто не имеет монополии на соответствующие атрибуты и ресурсы, постольку международное право изначально имеет отличия от внутригосударственного. По мнению зарубежных и отечественных юристов-международников, международному праву можно приписать отсутствие суверенной правосоздающей власти, отсутствие суверенной исполнительной власти, обеспечивающей выполняемость международного права, частичное исполнение права, ограничение сферы вопросов, регулируемых международным правом и отсутствие полновластного органа по осуществлению обязательной юрисдикции. Одновременно отмечается, что международное право – это целостная и законченная система права, ориентированная на разрешение всех потенциально могущих возникнуть споров между государствами – основными его субъектами [5, с.31].

Вместе с тем у международного права есть весьма существенные преимущества перед другими общественными нормами, регулирующими международные отношения, а именно моральными и политическими нормами. Поэтому именно международному праву принадлежит ведущая регулиру-

ющая роль в современной мировой политике и международных отношениях. Взаимодействию политики и права в международных отношениях присущи как общие черты, характерные для соотношения политики права в целом, так и специфические, обусловленные спецификой международной политики и международного права. Международные отношения имеют многотысячелетнюю историю, в которой выделяется целый ряд этапов, отличающихся между собой как по характеру взаимодействующих международных акторов, так и по характеру и регулирующей способности присущих этим этапам международно-правовых норм.

Специалисты в области теории международных отношений Б.Бузан и Р.Литтл выделяют четыре таких этапа [2]. Первый этап они называют предмеждународными отношениями, поскольку речь идет о временах, когда на Земле господствовали первобытно-общинные отношения, государств еще не было и речь шла о взаимоотношениях между государственно неорганизованными племенами. Второй этап охватывает период Древнего мира и Средних веков, когда складывались межгосударственные отношения и стали появляться традиционные для международной политики проблемы. Этот этап Б.Бузан и Р.Литтл называют этапом древней и классической международной системы. На третьем этапе, начинающемся с XVI столетия, международные отношения постепенно превращаются в отношения между суверенными национальными государствами. Ключевым событием этого периода считается Вестфальский мирный договор 1648 года, положивший начало той международной системе, которую принято по аналогии с этим договором называть «вестфальской». Наконец, на рубеже XX и XXI веков можно говорить о начале вступления мирового сообщества в четвертый этап истории международных отношений, отличающийся как расширением числа международных акторов, так и изменением характера, масштабов и содержания традиционных и появлением новых международных политических проблем.

Периодизация истории международного права в целом совпадает, хотя и не полностью, с перечисленными этапами истории международных отношений. Истоки международного права можно найти еще на этапе «предмеждународных отношений». Такими истоками были обычаи, вырабатывавшиеся в ходе взаимодействия первобытных племен между собой. Эти обычаи становились основой установления отношений между ближними и дальними соседними государствами и племенами Древнего мира. Применительно к Древнему миру уже можно говорить о наличии международного права как системе норм, призванных регулировать формировавшиеся международные отношения. Как отмечают современные исследователи истории международного права [1], для него в Древнем мире были характерны следующие черты: религиозный характер, регионализм, преимущес-

твенно обычный (то есть основанный на обычае, а не на договоре) характер. Эти же черты в основном присущи и международному праву Средних веков, с той только разницей, что в этот период постепенно возрастает роль договоров как источника международно-правовых норм. Схожесть международного права древности и средневековья не случайны, поскольку речь шла, по сути, об одном и том же этапе истории международных отношений.

Вступление ведущих стран Европы в эпоху модернизации стало одновременно началом следующего этапа истории международных отношений. Одним из результатов модернизационных процессов явилось национальное государство. Существенное отличие национального государства от предшествующих видов государственности заключается в преобладании целерационального типа социального действия, что прямо обнаруживается в характере устройства и функционирования основных социальных и политических институтов. Рационализация охватывает не только сферу внутренней общественно-политической жизни национальных государств, но и сферу международной политики, сферу отношений между самими государствами. В первую очередь это коснулось правового регулирования международных отношений.

Вплоть до наступления эпохи Нового времени международное право развивалось стихийно. Даже когда на смену обычным нормам стали приходить договорные стихийный характер развития международного права еще сохранялся. Заключенные договоры, как правило, либо фиксировали сложившиеся в практике международных отношений обычаи, либо определяли межгосударственные обязательства исходя из конкретной, существующей в данный момент ситуации. Можно сказать, что развитие международного права всегда отставало от практики международных отношений, поскольку в основе этого развития лежал традиционный тип социального действия. В Новое время начинается формирование международно-правовой науки. Наряду с международным правом как системой юридических норм, регулирующих отношения между государствами, появляется и научная дисциплина, эти нормы изучающая. Появление и развитие международного права как отрасли правоведения стало предпосылкой рационализации правового регулирования международных отношений, характерного для третьего периода их истории.

Утверждение национальных государств как основных международных акторов и развитие международно-правовых исследований способствовало и появлению нового типа международного права, получившего в научной и учебной юридической литературе название «классического». Исходным пунктом становления «классического» международного права принято считать уже упомянутый Вестфальский договор 1648 года. Этот договор

сформулировал доминировавшие в последующие два столетия международно-правовые принципы: принцип политического равновесия, принцип независимости светской власти от духовной и принцип юридического равенства государств. Договор предусматривал возможность применения коллективных санкций против агрессоров и возможность мирного разрешения международных споров, в нем нашли отражение и другие нормы, ранее предложенные в своих работах юристами-международниками [11]. Эпоха классического международного права охватила период от Вестфальского мира до окончания первой мировой войны и соответственно до Версальско-Вашингтонской мирной конференции, на которой была создана Лига Наций.

Классическое международное право развивалось в результате целенаправленной и сознательной деятельности заинтересованных в регламентации своих взаимоотношений суверенных национальных государств в сторону превращения договоров в основной источник международно-правовых норм. В классическом международном праве четко прослеживается рациональное начало. Но, несмотря на явную рационализацию и определенную демократизацию классического международного права по отношению к международному праву предшествующих исторических эпох, оно все же сохраняло влияние этих эпох. В частности, вплоть до XX столетия признавалась законность колониализма и иных форм несамостоятельного статуса отдельных территорий и целых стран. Война, хоть и рассматривалась как нежелательный способ разрешения политических конфликтов, но считалась вполне допустимой и подлежащей правовому регулированию типом межгосударственных «взаимоотношений». Этим классическое международное право отличается от той системы международного права, которая пришла ему на смену в XX веке. До недавнего времени это международное право было принято называть «современным». Формирование современного типа международного права началось с Версальского договора и образования Лиги Наций и в основном завершилось созданием ООН.

Для международного права, действовавшего на протяжении второй половины XX века и действующего сегодня характерны следующие черты: антивоенная направленность; антиколониальная сущность; значительный количественный рост договорных норм, «второе рождение» старых отраслей международного права (субъекты международного права, международно-правовая ответственность, морское право, право внешних сношений, право международных договоров и т.д.); возникновение обусловленных научно-технической революцией новых отраслей (право международной безопасности, космическое, экономическое, экологическое право, право международных организаций, права человека и т.д.); резкое расширение

пространственной сферы действия международного права (весь земной шар, его суша и недра, Мировой океан, дно и недра, а также воздушное, космическое пространства и небесные тела) [11, с.75].

В связи с дискуссией, которая разворачивается в научной литературе вокруг проблемы возможного вступления международных отношений в новый этап своей истории, вполне правомерен вопрос о том, не наступает ли и новый этап в развитии международного права. Этот вопрос обсуждается и в литературе по международному праву и в работах по проблемам теории международных отношений. Но, прежде чем непосредственно обратиться к данному вопросу, необходимо рассмотреть, как в процессе становления и развития самой теории международных отношений в рамках ее основных направлений объяснялась сама природа международного права и его роль в международной политике.

Исторически первой природу международных отношений пыталась объяснить так называемая «реалистическая» теория. У ее истоков стоял еще древнегреческий историк Фукидид, а продолжателями в разные периоды были Н.Макиавелли, Т.Гоббс, Г.В.Ф.Гегель. С точки зрения «реалистов», в основе политики любого государства лежат его национальные интересы, а достижение внешнеполитических целей, вытекающих из этих интересов, обеспечивается соответствующей силой. Сила и представлялась главным регулятором международных отношений в целом. Изначально сторонники «реалистической» традиции скептически относились к регулирующим возможностям моральных или правовых норм. А Н.Макиавелли вообще отрицал их роль в политике, в том числе и международной. Г.В.Ф.Гегель указывал на недостатки, присущие международному праву его времени. Говоря о международно-правовых нормах, немецкий философ отмечал, что они не столько помогают разрешать международные конфликты, сколько способствуют их обострению, поскольку сами эти нормы «допускают столько толкований, что при самом точном определении всех возможных аспектов отношений всегда еще остается неисчислимое множество таких, по поводу которых могут вспыхнуть споры» [3, с.139]. Гегель считал само международное право производным от силы, и поэтому оно не могло быть ей альтернативой.

Возникшая в теории международных отношений во второй половине XX в. школа политического реализма унаследовала основополагающие идеи своих предшественников. Однако в новых условиях прямая апологетика силового фактора в международной политике при полном отрицании, в духе Макиавелли, роли морали и права была уже невозможна. Основоположник школы политического реализма американский политолог Г.Моргентау и его последователи среди других национальных интересов, детерминирующих внешнюю политику любого государства, выделяли и «инте-

ресы поддержания мирового порядка». Этот «мировой порядок» можно понимать и как существующие нормы международного права. Но, с точки зрения политического реализма, сила все-таки продолжала иметь преимущество перед правом. На этом строится и концепция неореализма, ставшая еще одной ступенью в развитии реалистической традиции. Кроме интереса и силы, к числу факторов, влияющих на внешнюю политику государств, неореалисты добавляют и так называемые «структурные ограничения». Речь идет о том, что каждое государство занимает определенное место в структуре международных отношений, которое и определяет его возможности в международной политике. Структура международных отношений, как считают неореалисты, формируется в результате взаимодействия государств между собой. Одним из продуктов этого взаимодействия, очевидно, могут считаться нормы международного права. Структурные ограничения, к которым можно отнести и требования, вытекающие из международного права, влияют на политику всех государств, кроме тех, которые способны благодаря своему силовому потенциалу их преодолевать. Эти наиболее сильные и влиятельные государства определяют формирование структуры международной системы, они же и меньше других от нее зависят. Данное теоретическое положение подтверждается на практике, когда некоторые, обладающие мощным потенциалом государства, идут на заведомые нарушения международно-правовых норм, не опасаясь каких-либо санкций со стороны мирового сообщества.

Международное право предписывает всем государствам определенные правила поведения, но эти правила могут вступить в конфликт с текущими интересами государства. Политизированный подход требует учитывать прежде всего собственные интересы и действовать в соответствии с ними. Если такой подход берет верх, то правовая норма может отбрасываться как мешающая достижению намеченных политических целей. Реалистическая традиция либо прямо, как в ранних концепциях, либо завуалировано разрешает противоречие между политикой и правом в международных отношениях в пользу первой.

В противоположность фактически защищаемому представителями реалистического направления примату политики в международных отношениях современные международно-правовые концепции исходят из принципа господства права над политическими интересами. Доктрина «господства права» связана с противоположным политическому реализму направлением в развитии теории международных отношений. В научной литературе данное направление принято называть либеральным или либерально-идеалистическим, хотя его истоки можно найти в истории политической мысли задолго до появления либерализма как собственно идеологии. Уже в Античности появилась идея космополиса – интеграции отдельных госу-

дарств во всемирное универсальное государство, в котором исчезнут межгосударственные конфликты и войны, и наступит состояние вечного мира. Впоследствии этого состояния или хотя бы относительной гарантированной безопасности и стабильности мечтали достичь путем создания международных организаций, но прежде всего путем превращения морали и права в главные регуляторы международных отношений. Окончательно либеральная доктрина международной политики оформилась в конце XVIII в. в работах И.Канта и Дж.Бентама. Именно Бентам, наряду с термином «международные отношения» ввел в научный оборот и термин «международное право». Но еще до Дж.Бентама огромный вклад в становление и развитие международно-правовой науки внесли такие мыслители, как Э.Роттердамский, Г.Гроций, Э.Крюсе, Ш.И. де Сен-Пьер, Ф.Витториа. Их теоретические разработки сыграли свою роль и в практическом совершенствовании правовых механизмов регулирования международных отношений.

Попытки реализации некоторых положений либеральной доктрины для перестройки международных отношений в XX веке породили неоднозначные последствия, что послужило основанием ее оппонентам из реалистического лагеря охарактеризовать эту доктрину как «политический идеализм», то есть оторванную от реальной жизни и неприемлемую для эффективной политики концепцию. Можно согласиться, что сторонники либерального подхода несколько идеализировали мотивы внешней политики государств, возлагали слишком большие надежды на правовые механизмы регулирования международных отношений. Отдельные сторонники либерально-идеалистической доктрины высказывали наивные суждения по поводу некоторых фактов и событий международной политики первой половины XX столетия. Однако если посмотреть на итоги мирового политического процесса в масштабе всего прошлого столетия, то можно отметить, что влияние «идеалистов» на практику международных отношений оказалось не меньшим, а даже бо́льшим, чем влияние «реалистов». Это, например, выражается в создании и деятельности международных организаций, включая Организацию Объединенных Наций, а также в тех переменах, которые претерпело международное право в XX в. Как было отмечено выше, наступил качественно иной этап в его развитии и радикально изменилась роль международного права в мировом сообществе.

Несмотря на все эти перемены фундаментальное, объективное противоречие между политикой и правом в международных отношениях сохраняется. Сохраняется и неоднозначность трактовок места, роли и возможностей международного права в современной мировой политике с точки зрения различных теоретических направлений. На наш взгляд, лучше всего понять механизм правового регулирования международных отношений можно на основе теории международных режимов. Генезис данной теории

связан с давним спором между «реалистами» и «идеалистами» по поводу природы и закономерностей международных отношений. Идеи Т.Гоббса о «естественном состоянии» и «общественном договоре» имели и международный аспект. «Общественный договор» и создание на его основе государства преодолевает «войну всех против всех» не только в рамках отношений между индивидами, но и в международных отношениях. Хотя формирование мирового правительства, стоящего над отдельными государствами, могло бы преодолеть состояние «войны всех против всех», сам Т.Гоббс не верил в такую реальную возможность и считал, что каждое государство должно обеспечивать свою безопасность самостоятельно и выстраивать свою политику, исходя из собственного эгоистического интереса. Последователи Т.Гоббса уже не считали «естественное состояние» в международных отношениях абсолютно непреодолимым. Заботясь о собственных интересах в первую очередь, государство как «разумный эгоист» может признавать интересы других государств и договариваться с ними о взаимоприемлемых нормах поведения. Другая позиция – «идеалистическая» – основана как раз на вере в возможность преодоления «естественного состояния» в международных отношениях путем создания наднациональных организаций и ограничения национально-государственного суверенитета.

Теория международных режимов представляет собой синтез двух вышеотмеченных подходов. Достижение договоренностей между государствами о нормах и правилах поведения в той или иной сфере и практическое соблюдение таких правил и стали называть «международным режимом». Общепризнанное определение понятия международный режим принадлежит американскому политологу С.Краснеру: «Международные режимы – принципы, нормы, правила и процедуры принятия решения, вокруг которых сходятся ожидания акторов в определенной области» [7, с.1].

Такое понимание международных режимов практически полностью совпадает с тем, как в современной международно-правовой науке понимается сущность и механизм возникновения и действия норм международного права. Эти нормы рассматриваются как результат согласования воли государств. Российский специалист в области международного права Г.И.Тункин отмечал в связи с этим: «Нормы международного права – продукт не новой, единой высшей воли, а продукт согласования воль, и в этом состоит их существенное отличие от норм внутригосударственного права. Процесс согласования воль государств, завершающийся созданием нормы международного права, включает взаимообусловленность этих воль, выражающуюся в том, что согласие государства на признание той или иной нормы в качестве нормы международного права дается под условием аналогичного согласия другого государства или других государств. Иначе гово-

ря, каждое государство, принимая ту или иную норму международного права и, следовательно, обязываясь ее соблюдать, рассчитывает на то, что другие государства так же, как и оно, будут соблюдать эту норму» [10, с.56].

Интересно отметить, что теорию международных режимов используют для обоснования своих выводов как современные неолибералы, так и современные неореалисты.

Неолибералы рассматривают создание международных режимов и их распространение на все новые сферы межгосударственных отношений как подтверждение действия объективной тенденции по перестройке таких отношении на основе общих для всех стран и народов универсальных норм, прежде всего норм международного права. Неореалисты, признавая необходимость согласования интересов государств в отдельных вопросах и необходимость выработки общих правил поведения в определенных границах, в тоже время считают, что «естественное состояние» международных отношений преодолевается лишь частично, а в целом из этого состояния они не вышли и не выйдут в обозримой перспективе. Повторяя старые аргументы давнего спора о соотношении права и политики в международной жизни, представители либеральной традиции в современной теории международных отношений отдают предпочтение праву, а сторонники реалистической традиции – политике.

Но на рубеже XX и XXI вв. в этой давней дискуссии о правовом регулирования международных отношений появились и принципиально новые аспекты. Говоря о проблемах, стоящих перед современным международным правом, российский юрист-международник Э.Кузьмин отмечает, что оно «переживает, надо признать, серьезные кризисные явления, обусловленные фундаментальными изменениями в мировых делах, распадом биполярной системы, нарастанием процессов глобализации. Нередко оно ощущает себя как бы загнанным в тупик мощным давлением подхода, согласно которому в мире есть одна по-настоящему суверенная держава – США… Об этих процессах с большой тревогой говорил на проходившей в Мюнхене конференции “Глобальные кризисы – глобальная ответственность” Президент России В.В.Путин: “Мы видим все большее пренебрежение основополагающими принципами международного права. Больше того – отдельные нормы, да, по сути дела, чуть ли не вся система права одного государства, прежде всего, конечно, Соединенных Штатов, перешагнула свои национальные границы во всех сферах: и в экономике, и в политике, и в гуманитарной сфере, и навязывается другим государствам”.

С другой стороны, международное право испытывает ветры перемен, возникающих под воздействием разрастающихся трещин в евроатлантической солидарности, экономического подъема в таких государствах, как

Бразилия, Россия, Индия, Китай и другие, постепенно реанимирующегося в качестве полюса силы Движения неприсоединения, наконец, все более широкого распространения общечеловеческих идей, оказывающих заметное влияние на международное общественное сознание. Сохранится ли международное публичное право в традиционном, складывающемся веками понимании или его вытеснят иные правила и нормы, в качестве субъектов которых на первый план будут выдвигаться не государства, а физические и юридические лица, транснациональные корпорации и неправительственные организации? Как суждено уживаться международному праву с виртуальным миром, выражаемым средствами современных информационных технологий, в том числе Интернетом и его аналогами. Сегодня это, увы, далеко не праздные вопросы» [8, с.139-140].

Попробуем разобраться с некоторыми из этих вопросов. Один из таких вопросов – дискуссия вокруг основополагающих принципов классического и современного международного права – принципов суверенитета и суверенного равенства государств. В конце XX века в работах как зарубежных так и российских авторов довольно часто стали выражаться мнения о необходимости демонтажа Вестфальской системы и прежде всего о размывании ее основополагающего фундамента – суверенного национального государства. На самом деле, как отмечают некоторые исследователи, «постепенная деструкция Вестфальской системы началась не 11 сентября 2001 года, а более чем за сто лет до трагических событий в Нью-Йорке и Вашингтоне» [4, с.17].

Что представляли собой государства, подписывавшие в 1648 году Вестфальский мирный договор, положивший конец Тридцатилетней войне? Это были западноевропейские государства, идентичные по своей цивилизационной природе и по тогдашнему политическому устройству. Все они по форме правления были абсолютными монархиями, во главе которых находились наследственные правители. В соответствии с Вестфальским договором, подписавшие его стороны признавались равными между собой в формально-правовом отношении. Взаимоотношения между европейскими государствами, ранее находившиеся под сильным влиянием личных и семейных факторов, стали обезличенными, рационализированными, гораздо легче поддающимися регулированию с помощью формализованных норм права. С точки зрения политики, никакого реального равенства между государствами никогда не было, нет и быть не может, международные отношения на протяжении столетий основывались не на формально-правовом равенстве, а на балансе сил. Так было и во времена Вестфальского мира. Но после его заключения начался процесс утверждения формально-правового равенства в качестве универсального принципа всей системы международных отношений. Окончательно этот процесс завершился при-

нятием Устава Организации Объединенных Наций, где уже прямо говорилось о «суверенном равенстве» государств, а не просто о государственном суверенитете. Однако формально-правовое равенство не устранило и не могло устранить реального неравенства политических, и в еще большей степени экономических потенциалов. В итоге фундаментальное противоречие между политикой и правом в международных отношениях получило новое подтверждение, например, в том, что при создании Организации Объединенных Наций постоянные члены ее Совета Безопасности получили явные преимущества перед другими государствами при принятии решений.

Наряду с противоречием между политикой и правом проявилось противоречие и между правом и экономикой. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что в международных экономических организациях стала распространяться практика так называемого «взвешенного голосования», при котором количество голосов у государств-членов напрямую зависело от их экономического потенциала и соответствовало вкладу этих государств в экономические ресурсы соответствующих организаций. Принцип суверенного равенства государств в данном случае явно приносился в жертву экономическим интересам, часто оказывавшим на политику современных государств гораздо более сильное влияние, чем интересы иного характера.

Создание ООН придало Вестфальской системе окончательно глобальный характер, но это стало результатом длительного, сложного, неоднозначного процесса. Принципы Вестфальского договора сами по себе еще не могли превратить тогдашние европейские страны в национальные государства, но создали необходимые правовые формы взаимоотношений между ними. Процесс становления национальных государств в Европе протекал на основе технологической, экономической и социально-политической модернизации, происходившей во второй половине XVII, на протяжении XVIII и XIX веков. Лишь только в XIX столетии можно говорить о Вестфальской системе как о системе отношений между суверенными национальными государствами, то есть качественно однотипными международными акторами.

Однако Вестфальская система оставалась по-прежнему не глобальной, а лишь региональной европейской системой. «По прошествии двух столетий после заключения Вестфальского договора, к середине XIX в., – отмечает В.Иноземцев, – мир представлял собой сложную систему, политические контуры которой не были начертаны исходя из некоего единого принципа. Наиболее мощный “центр силы” (если выражаться современным языком) находился в Европе, где правила, установленные *Вестфальским договором*, представлялись практически абсолютными (частые их наруше-

ния в ходе объединения Германии и Италии вряд ли можно считать существенным исключением из правила). Европейские державы контролировали свои заморские колонии, в которых либо вообще не было суверенных властителей, либо предполагалось, что таковые не могут считаться равными европейским (классическим примером может служить положение местных раджей в годы британского владычества в Индии)» [4, с.12-13].

Но наряду с европейскими государствами, придерживавшимися вестфальских принципов, были и те государства, которые их не признавали, и те государства, на которые эти принципы не распространялись. Например, Соединенные Штаты Америки возникли уже после подписания Вестфальского договора, поэтому в нем не участвовали и не считали себя связанными его положениями. Как отмечает В.Иноземцев, в середине XIX в. «возникал серьезный "центр силы" в виде приверженных *филадельфийской системе* Соединенных Штатов Америки, которые по сути не признавали вестфальских принципов; знаменитое заявление Дж.Адамса от 4 июля 1821 г. о том, что сердце Америки, ее благословение и молитвы будут там, где бы – сейчас или в будущем – ни водружалось знамя свободы и независимости, как и провозглашенная 2 декабря 1823 г. "доктрина Монро", распространявшая зону влияния США практически на все западное полушарие, свидетельствовали, что Америка строит внешнюю политику на иной, нежели европейские страны, основе, "напрямую бросая вызов Вестфальским нормам", и имеет своей целью "создать буферную зону" между Вестфальской системой и Филадельфийским союзом» [4, с.13]. Европейскими странами и США число международных акторов к середине XIX столетия отнюдь не исчерпывалось, поскольку «к этому времени существовали и *независимые государства*, которые не относились ни к вестфальской, ни к филадельфийской системе – это Оттоманская империя, Персия, Китай, Япония, Сиам, а также (с определенными оговорками) новообразованные латиноамериканские государства. Наконец, имелись обширные территории (в первую очередь в Африке), которые *вообще не рассматривались как защищенные чьим бы то ни было суверенитетом*» [4, с.13]. Как констатирует, подводя итоги своего анализа, политолог, «в результате относительно непродолжительной эволюции вестфальских порядков сформировались "четыре мира", до поры до времени не соприкасавшиеся друг с другом (заметим, что в XVIII-XIX веках большинство вооруженных конфликтов, в том числе даже на "периферии" евроцентричного мира, либо инициировались европейцами, либо же происходили с их участием)» [4, с.13].

Прошло еще столетие прежде чем эти «четыре мира» слились в один, хотя бы формально. Произошло это благодаря созданию Организации Объединенных Наций и ее деятельности, а также благодаря предшествую-

щей ей Лиги Наций, деятельность которой можно рассматривать как распространение вестфальских принципов на весь мир, превращение их в глобальные и универсальные. Но такая глобализация Вестфальской системы сопровождалась выхолащиванием ее внутреннего содержания и деградацией лежащих в ее основе норм и принципов. В результате, отмечает В.Иноземцев, «не все суверенные или квазисуверенные субъекты международных отношений ныне признаются таковыми и, напротив, некоторые признаваемые суверенными субъекты совершенно не отвечают тем требованиям, которые логично было бы им предъявить. Эта проблема отчасти порождается сложными и продолжительными традициями, но именно они и нуждаются в ревизии» [4, с.16].

Именно такая ревизия и предлагается в современных неолиберальных концепциях международных отношений, расширяющих число международных акторов, с одной стороны, и ставящих под сомнение актуальность принципов государственного суверенитета, с другой стороны. Нельзя не признать, что неолиберальные концепции возникли не на пустом месте, а отразили и по-своему интерпретировали тенденции мирового развития последних десятилетий. Действительно, и число негосударственных акторов увеличилось, и принцип суверенитета в его вестфальском понимании не всегда применим к современной мировой политике. Но нынешние неолиберальные концепции повторяют присущий традиционному либерализму чрезмерно оптимистический взгляд на перспективы развития международных отношений. Ранее идеалистические мечты о наступлении «вечного мира» были связаны с представлениями о торжестве объединяющих все человечество универсальных норм и переустройстве на их основе механизмов регулирования международной политики. По мнению сторонников современных неолиберальных концепций, такая перестройка происходит сегодня и, следовательно, недалек тот день, когда наступит торжество общечеловеческих универсальных норм. Причем речь будет идти о нормах, отличающихся от тех, которые действовали в прошлом. В частности, на смену нормам международного права, построенным на признании суверенитета отдельных государств и являющихся продуктом согласования их суверенной воли, должны, по мнению некоторых неолибералов, прийти нормы так называемого «мирового права». Собственно о «мировом праве» стали говорить в западной научной литературе по проблемам теории международных отношений еще в 50-60-е года XX века [6]. Это «мировое право» будет носить надгосударственный и транснациональный характер и, как считают современные сторонники данной идеи, будет полностью соответствовать природе международных отношений XXI столетия.

Давая характеристику неолиберальной концепции «мирового гражданского общества» (МГО), российские исследователи А.П. и П.А.Цыганко-

вы, отмечают, что один из признаков становления МГО сторонники данной концепции видят в возникновении «*мирового* права, основой которого становятся универсальные этические принципы и которое отказывается от скрупулезного соблюдения национального суверенитета, служившего базовым принципом *международного* права. Сюда относят прецедентное, по сути, право "гуманитарного вмешательства", которое было положено в основу действий западных стран и НАТО в 1990-е годы в Ираке, Руанде и Югославии (напомним, что в первом и третьем случаях эти акции были осуществлены на основе решения Совета безопасности ООН и получили поддержку со стороны России, тогда как в третьем случае, проигнорировав отрицательное отношение мирового сообщества к вооруженной интервенции в Югославию, страны НАТО во главе с США осуществили его в одностороннем порядке, поправ тем самым нормы международного права и, в частности, статью 2, п.4 главы I, а также статьи 39; 46; 47, п.1; 48, п.1 главы VII Устава ООН). Этапами в формировании неолиберального проекта *мирового* права стали также создание в конце 1990-х годов постоянно действующего Международного уголовного суда, в компетенцию которого было включено, в частности, рассмотрение дел, связанных с преступлениями против человечества, и арест обвиненного в таких преступлениях чилийского экс-диктатора А.Пиночета, совершенный британскими властями при одобрении ряда других европейских правительств и США, невзирая на возражения многих других государств, усмотревших в этом акте нарушение государственного суверенитета» [14, с.173-174].

Даже если у авторов проекта «мирового права» есть благие намерения добиться повсеместного торжества принципов законности и справедливости, создать условия для беспрепятственного уголовного преследования лиц, совершивших преступления международного характера и международные преступления, эти благие намерения приходят в противоречие с политическими реалиями сегодняшнего мира. Только в таком мире, где сбудется старая либерально-идеалистическая мечта о «мировом правительстве», правовые нормы, регулирующие отношения между частными лицами, не будут иметь каких-либо пространственных ограничений в своем распространении и действии. Сегодня же до такого состояния, даже если бы оно было бы и возможно, очень далеко. Следовательно, подмена традиционных международно-правовых норм какими-либо новыми нормами на практике может дестабилизировать международные отношения и усилить степень их конфликтогенности. Опыт международных отношений последних лет показывает, что ссылки на изменившиеся обстоятельства и устарелость существующих международно-правовых норм используются некоторыми государствами скорее для оправдания собственной политики, ведущей к нарушению этих норм. Такая практика в международных отноше-

ниях является вдвойне опасной, поскольку действующее международное право по-прежнему не исключает потенциальной возможности возникновения коллизий между нормами и даже основополагающими принципами.

Как показали события 2008 года сначала вокруг Косово, а затем в Абхазии и Южной Осетии, объективно существует коллизия между принципом территориальной целостности государств и принципом самоопределения наций. Автор данной статьи в свое время предупреждал о том, какой резонанс может вызвать прецедент признания независимости края Косово. Так оно и случилось в действительности [9]. В споре о международно-правовой основе признания независимости Косово, с одной стороны, Абхазии и Южной Осетии, с другой стороны, проявились политизированные подходы, отражающие интересы выступающих в поддержку либо одного, либо другого варианта государств [15]. Подобная ситуация возникла в 2014 году вокруг самоопределения Крыма. В связи со всеми этими событиями необходимо решить вопрос о правовом механизме реализации принципа самоопределения, который позволил бы избежать спорных ситуаций. Назрела необходимость скорректировать целый ряд норм права международной безопасности и в связи с такой по-прежнему актуальной задачей как борьба с террористическими угрозами и вызовами.

В целом же следует помнить о неоднозначности и противоречивости взаимоотношения права и международной политики. Политика и право имеют разную основу и поэтому могут вступать между собой в противоречие, в том числе и в международных отношениях. По своей природе международное право призвано сглаживать, преодолевать и ограничивать опасные для всего человечества тенденции как во внешней политике отдельных государств, так и во всей системе международных отношений. Но и само международное право может отставать от потребностей общественного развития и поэтому утрачивать способность эффективно регулировать межгосударственные взаимодействия. Для того чтобы избегать подобных ситуаций, а при их возникновении находить из них наиболее оптимальный выход, необходимо постоянное влияние политической практики на международное право, без чего невозможна его эволюция в соответствии с потребностями этой практики.

Библиография

1. Баскин Д.Я., Фельдман Д.И. История международного права. – Москва: Наука, 1990.
2. Buzan B., Little R. International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations. - Oxford. Univ. Press. 2000.
3. Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. – Москва: Наука, 1978.

4. Иноземцев В. К воссозданию Вестфальской системы: хаос и порядок в международных отношениях (статья первая). // Мировая экономика и международные отношения. 2005. №8.
5. Каламкарян Р.А. Философия международного права. – Москва: Наука, 2006.
6. Clark G. and Sohn B. World Peace Through World Law. Two Alternative Plans. Harvard Univ. Press. - Cambridges, Massachusetts, 1966. p.XVII-LII.
7. Krasner S. (Ed.) International Regimes. - Ithaca (N.Y.), Cornell Univ. Press, 1983.
8. Кузьмин Э. Международное право на распутье. // Международная жизнь. 2007. №7-8.
9. Ланцов С.А. Политика и право в международных отношениях: теоретические концепции и внешнеполитическая практика. // Мировая политика: проблемы теоретической идентификации и современного развития. Ежегодник 2005. – Москва: Российская политическая энциклопедия, 2006.
10. Международное право. / Под ред. Г.И.Тункина. – Москва: Юрид. лит., 1994.
11. Международное публичное право. / Отв. ред. К.А.Бекяшев. – Москва: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.
12. Михайловский А. Понятие политического в эпоху «постполитики». // Международная жизнь. 2008. №7, с.32-47.
13. Основы политической науки: Ч.I. / Под ред. В.П.Пугачева. – Москва: О-во «Знание», 1995.
14. Цыганков А.П., Цыганков П.А. Социология международных отношений: Анализ российских и западных теорий. – Москва: Аспект Пресс, 2006.
15. Черниченко С. Двойные стандарты. // Международная жизнь. 2008. №12, с.63-71.
16. Шмит К. Понятие политического. // Вопросы социологии. 1992. №1.

Статья представлена
20 марта 2014 года

EUROPEAN INTEGRATION OF GEORGIA AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA: EVOLUTION AND PROSPECTS[2]

Cristina MORARI
Republic of Moldova, Chisinau, Moldova State University, Faculty of International Relations, Political and Administrative Science, International Relations Department
Lecturer, PhD student

In this article the author analyses the European integration process of Georgia and the Republic of Moldova. Are studied the main evolutions in the Georgia-European Union and the Republic of Moldova - European Union relations. Both states have participated in European Neighborhood Policy and Eastern Partnership and have positive progress within these initiatives. However, there is no EU membership prospect for the countries. The main efforts of Georgia, as well as of the Republic of Moldova, within Eastern Partnership were directed to sign the Association Agreement, to obtain the Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement and visa liberalization. After a long hard-working period, both states managed to sign the Association Agreement on 27 June 2014 and at the moment the main task of states is to implement the Agreement. Also, the author underlines some recommendations that will improve the European integration of both, such as development of a national strategy of countries' European integration, domestic consolidation through reform process and information of population regarding all issues related to European Union and European integration.

***Key words**: European integration, EU membership prospect, European integration of Georgia, European integration of Moldova.*

The success of the European Union foundation, the high level of its member states development and the benefits and advantages it offers, made this structure attractive from all points of view. Thus, the idea of integration into the European Union becomes one of the foreign policy priorities of the most post-socialist states, especially as the Western vector manifested itself as a viable political option in the context of a new world order shaping. Simultaneously, the process of European integration highlighted especially for the Eastern Europe countries the motivation and the necessary model for achievement of a stable democracies, functional market economy, initiation and development of reforms. In this co-

[2] *This research was supported by a Marie Curie International Research Staff Exchange Scheme Fellowship within the 7th European Community Framework Programme*

ntext Georgia and the Republic of Moldova are the countries that also have expressed their European aspirations.

The formalization of relations between the European Union and Georgia dates back to 1992, right after Georgia regained its independence. In 1993 three main trends of the European Union economic assistance to Georgia were established: financial, humanitarian (mainly food assistance) and technical. Next, followed an important step for Georgia - European Union collaboration development. That is the Partnership and Cooperation Agreement (PCA), signed in 1996 and ratified in 1999 [1]. The PCA provides for wide-ranging cooperation in the areas of political dialogue, trade, investment, economic, legislative and cultural cooperation and it is seen as a European Union instrument intended for democratization and development of countries from post-soviet space. So, along with Georgia, this kind of agreement was signed by the European Union with 10 states, among which the Republic of Moldova in 1994 (ratified in 1998).

Certainly, this agreement had a positive impact upon the both countries, as it catalyzed the process of national reforms. This fact is very important, taking into account, that countries that have declared its intention to obtain the European Union membership should accomplish the Copenhagen criteria, namely – *political criteria* – guaranteeing democracy and the rule of law; *economic criteria* - the existence of a functioning market economy and the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the European Union; *legal criteria* – the adoption of the entire acquis communautaire; and *administrative criteria* - to ensure the institutions stability and the ability to take on the obligations of European Union membership. As H.Grabbe states, the conditions set out at the Copenhagen European Council were designed to minimize the risk of new entrants becoming politically unstable and economically burdensome to the existing Union, and to ensure that the countries joining were ready to meet all the European Union rules, with only minimal and temporary exceptions. This kind of European Union conditionality has a dual purpose as the conditions were formulated to reassure reluctant member states that disruption risks would be minimal, as well as to guide applicants [2, p.251].

In this way should be mentioned that during the Shevardnadze's government Georgia had demonstrated some success. The first steps towards a market economy were made. The country became a member of the World Trade Organization (WTO) and the Council of Europe. It also succeeded with significant support from the International Monetary Fund in stabilizing the country's currency. The foundations were laid for media and press freedom and, most importantly, the country had succeeded in determining its foreign policy without outside interference. Even so, the country was still a long way from being a proper democracy [3, p.105].

After the „Rose Revolution" began a new phase in the collaboration of Georgia with European community. The strong commitment of the Georgian authorities to implement their reform plans, notably in the field of good governance, has been warmly welcomed by the European Union. As the result, the inclusion of Georgia in the European Neighborhood Policy (ENP) on 14 June 2004 and the adoption of EU – Georgia ENP Action Plan in 2006 had took place. These events were greeted by Georgia. The Action Plan implementation has contributed to the building of ties in new areas of cooperation and encourages and supports Georgia's objective of further integration into European economic and social structures [4, p.44].

At moment, Georgia is also a part of the EU's Eastern Partnership (EaP), launched by Poland and Sweden in 2009 to deepen bilateral and multilateral engagement with Europe's Eastern neighborhood. The EaP is meant to accelerate measures such as visa facilitation and association agreements, leading to eventual Deep and Comprehensive Free Trade Agreements. However, the EU has been clear that EaP does not offer membership prospects to its eastern neighbors [5, p.26]. Anyway, the EaP represents added value for Georgia. After all, Tbilisi considers the EaP a higher level of relations with the European Union, where Georgia is treated as a *partner* and not simply as a *neighbor*, as it is referred to in the European Neighborhood Policy. While the Association Agreement, visa liberalization, and the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) are perceived as important achievements in themselves, the Georgian government views them as necessary steps to full integration with and membership of the European Union [6, p.102].

Thus, D.Rinnert notes that negotiations on an Association Agreement that officially began in Batumi, Georgia on July 15th 2010 were a significant fact. The ratification of a Georgian-EU Association Agreement will replace the outdated PCA as a legal basis for bilateral relations. By launching Association Agreement negotiations, the European Union has indicated that the EaP's incentives are credible and achievable for partner countries even though it may take long until an Association Agreement will be finalized. In June 2010 Georgia and the EU signed a visa facilitation agreement that entered into force in 2011. Nevertheless, continues Rinnert, the new visa facilitation agreement cannot be considered as a substantial improvement of the current situation. The official document is similar to previous EU agreements with Eastern European states including Russia. It contains a visa fee reduction for Georgian citizens from 60 to 35 EUR as well as several procedural simplifications and a reduction of required visa application documents [7, p.11].

At the same time, there is an opinion that in its relations with Georgia, the EU has offered more demands than rewards, even though Georgia has performed on par with or exceeded Ukraine and Moldova in a number of areas, from

curbing corruption to improving border management and governance. Though Georgia's reform process is far from complete, active EU engagement can ensure that Georgia remains anchored in the West and continues on a path of pro-Western reforms [5, p.26].

However, according to the *European Integration Index for Eastern Partnership Countries* of November 2011, Georgia performed rather well. It was the best in *Management*, second best in *Approximation* after Moldova, and third best in *Linkage*, after Moldova and Ukraine. Georgia showed the best scores for "Rule of Law", "Market Economy" and "Education and People-to-People" in *Approximation,* and the second highest score on "Assistance", after Moldova, and "Environment", after Belarus. It seems that Georgia has done well in the areas where there has been political will to reform. Georgia proveded less advanced only in "Political Dialogue" and "Trade and Economic Integration", where it is barely ahead of Azerbaijan and Belarus. This means that these areas need more attention, particularly on the part of the European Union, not only Georgia. It is important to note that Georgia is lagging behind Armenia in "Political Dialogue" due to the fact that Armenia participates in peacekeeping missions with the EU and is thus more advanced in CFSP/ESDP cooperation, which is a part of "Political Dialogue" [8, p.15]. The same Index realized in 2012 underlined that Georgia is the best performer of DCFTA, talks on which started up in March 2012. In addition, it has the least number of mutual trade barriers with the EU. This put Georgia in a good position to successfully manage the talks and finalize them in the not-so-distant future. Also, Index confirmed that Georgia needs to apply more effort in "Freedom, Security and Justice", because even if it is doing better than Armenia and Belarus, Georgia is far behind Moldova and Ukraine and on the same level as Azerbaijan [9, p.29].

At its turn, European Commission in its document "*Implementation of the European Neighborhood Policy in Georgia Progress in 2012 and recommenddations for action*" of 2013, noted that as a result of progress on reforms for deep democracy and respect of human rights, Georgia benefited from an additional allocation of EUR 22 million under the Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme (EaPIC) in 2012. Georgia also made significant progress in implementing the visa facilitation and readmission agreements, and continued to implement reforms in the areas related to mobility in a secure environment. The EU launched a visa dialogue with Georgia in June, and started preparing a Visa Liberalization Action Plan, which was formally handed over to Georgia in February 2013 [10]. Meanwhile, it is attested that Georgia should work and achieve progress on the remaining key recommendations. So, Georgia is invited to address shortcomings in the electoral law; reform the justice system; increase the accountability and democratic oversight of law enforcement agencies; enhance Georgia's engagement policy towards the breakaway regions and

improve reconciliation/conflict resolution; continue to strengthen media pluralism and independence, and the freedom of expression and opinion; adopt comprehensive anti-discrimination legislation; continue to advance sectoral reforms and ensure good quality approximation to the EU acquis communautaire in order to pave the way for finalization of the Association Agreement, including the DCFTA [10].

In this context, the objective of EU membership should be seen as a way of continuing the country's modernization. As, Papava and Tokmazishvili affirm, the hope of EU membership has been a significant catalyst for change in Georgian society. The vision of joining a larger Europe without barriers has motivated the government to transform the country's economy and deepen economic and political integration during the pre-application period [11, p.29].

Thus, in order to prepare country at domestic level for European integration, in 2004, the office for European of State Minister and Euro-Atlantic Integration was created under the government, and was entrusted with the task of deepening cooperation with NATO and the European Union, ultimately achieving full political, legal, military, economic, and cultural integration. To oversee Parliament's fulfillment of obligations undertaken by Georgia towards the EU, the Parliamentary Committee on European Integration was created [6, p.96].

Thus, main functions of the office of State Minister and Euro-Atlantic Integration regards the implementation of coordination and monitoring of activities of the executive branch of the Government of Georgia on European and Euro-Atlantic integration. Its European Integration Coordination Department focuses on coordination of activities on the European integration of the Government of Georgia, Ministries and other state agencies; assistance to approximation of Georgian legislation to the legislation of the EU; executing functions of the secretariat of the state commission on Georgia's European integration; coordination of implementation of Georgia-EU action plan within the scope of the EU Neighborhood Policy; coordination of Georgia's participation in the EU initiative "Eastern Partnership"; coordination of issues related with the "Partnership for Mobility"; assistance to approximation of Georgia and EU political, business and non-governmental circles [12].

Also, from 2004 activates the Georgia's EU Integration Commission. It is chaired by the Prime Minister of Georgia. The State Minister's Office on European and Euro-Atlantic Integration is charged to deal secretariat's tasks of this commission. The commission's tasks are focused on the facilitation of the process of Georgian integration into the European Union and coordinate the line ministries' activities in this regards and preparation of the recommendations and proposals for the Government of Georgia, facilitating effective cooperation of Georgia with EU and its Member States in the political, economic, cultural, legal and other fields. It also supports implementation of the European Neighbor-

hood Policy Action Plan (ENP AP) and discusses ongoing implementation process; facilitates harmonization of Georgian legislation with the EU *acquis communautaire* and discuss information on the implementation of the recommenddations of the EU-Georgia Cooperation Council, Committee and Subcommittees [13].

At the same time, European integration requires informed support from the Georgian public, which can be achieved only through better informing the public and conducting wide and open discussions in order to overcome the difference of opinions still existing in connection with the steps that need to be taken in order to get closer to Europe. Therefore, the Georgia National Platform elaborated in cooperation with the State Ministry for European and Euro-Atlantic Integration of Georgia the "*European Integration Communication and Information Strategy of Georgia* (2013-2016). The strategy defines the communication framework with the national and international society on Georgia's EU integration process with its benefits and obligations. Implementation of the Strategy contributes to awareness raising of its target groups on the challenges, opportunities and commitments of the European integration process and facilitates mobilization of the international community [14].

In general, Georgians are enthusiastic about Europe and look forward to EU integration as a tool for resolving major problems, and think that integration is a realistic prospect [15, p.2]. According to the dates provided by the report elaborated by Caucas Research Resource Centers in 2011, eighty percent of Georgians would vote to join the EU (79% in 2009), and 88% think Georgia should be a member of the European Union, up from 81% in 2009. People are also more confident about Georgia's readiness to integrate than they were in 2009. Thirty-eight percent of Georgians say the country will be ready to join the European Union in five years or less (up from 31% in 2009), while a third believe Georgia actually will join in five years or less. However, these results should not be taken to mean Georgians are delusionally optimistic about the prospects of EU membership. Thirty-one percent don't know when Georgia will be prepared for membership, while 37% don't know when Georgia actually will join. Similarly, many Georgians are not overly optimistic when it comes to evaluating their country's relationship with the EU. While 5% of Georgians say it is very good and a further 43% say quite good, 41% characterize the relationship as neutral [16, p.8].

Speaking about the Republic of Moldova, European integration was declared as its main foreign policy objective. Like Georgia, the Republic of Moldova does not have the real prospect to obtain the EU membership and it is also a part of European Neighborhood Policy and Eastern Partnership. Moldova's progress within this initiative is appreciated as very good, being estimated by the *European Integration Index for Eastern Partnership Countries* as the best performer

coming first in Linkage, Approximation and Management. In fact, the margin between Moldova and Georgia in this performance is very slim, suggesting that both countries perform at about the same level [9, p.14].

Within Eastern Partnership, interpreted as a dimension of its European integration process, the Republic of Moldova was focused on three main tasks: to sign Association Agreement, to obtain visa liberalization and to conclude the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement. In January 2010 negotiations began between Moldova and the EU over an Association Agreement (AA). The negotiations were based on four main thematic blocks: 1) political dialogue, reforms and cooperation in foreign and security policy; 2) economic and sector cooperation; 3) justice, freedom and security; 4) people to people cooperation [17, p.185]. Even if in the March 2013 took place the last round of AA negotiations, there were doubts regarding the possibility of its signing in the autumn 2013. This fact was dictated by the political crises and, respectively, the instability generated by it.

The dialogue on setting up the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) between the Republic of Moldova and the European Union was started as part of the Association Agreement with the EU. The set up of a Deep and Comprehensive Free Trade Area with the EU is a priority for the Republic of Moldova because once the commitments are fulfilled nationally, the DCFTA will not only attract foreign investors to the Republic of Moldova, but will contribute to launching the domestic producers on the Community market. According to the study conducted by the European Union, the Moldova-EU Deep and Comprehensive Free Trade Agreement will boost the Moldovan exports by 16%, while the GDP of the country will increase by 5.6% [18, p.4].

As for visa liberalisation, Moldova has set as a goal to complete the Action Plan on Visa Liberalization with the EU by 2013. In a research regarding the progress made by Republic of Moldova in implementing the Action Plan for visa liberalization is underlined that Moldova accomplished 86% of the required conditions [19]. Thus, after successful implementation of all conditions and negotiations that lasted for almost four years, EU has abolished the visa regime for citizens of Moldova holding a biometric passport. The decision went into force on 28 April 2014.

Meanwhile, as V.Bucataru notes, among the results obtained by the Republic of Moldova by using the framework of the Eastern Partnership on the bilateral dimension can be mentioned also: a) *Implementation of the Republic of Moldova - EU Mobility Partnership*, implementation of projects and initiatives in the field of document security, migration policies, fighting illegal migration, contributes directly to the implementation of the requirements set by the EU in the context of visa liberalization for Moldova. The development of the extended migration profile and the assessment initiative of the Mobility Partnership as a tool

of the Global Approach to Migration and Mobility are considered pilot practices that will be replicated to other countries that are already implementing Mobility Partnerships; b) *The Accession of the Republic of Moldova to the European Energy Community* (May 2010), which implies, in particular, the fact that the Republic of Moldova undertook the commitments stipulated in the Energy Package II and III; and 3) *Regional development*, in addition to the Memorandum of Understanding, a joint declaration related to the dialogue on regional policy was signed. Recently, the European Commission introduced a new instrument, namely pilot regional development programmes intended to finance short-term programmes that will contribute to strengthening the social, economic and territorial cohesions of the partner states in Eastern Europe, thus, contributing to the economic integration and convergence with the European Union. The European Commission has allocated 2 million euros to the Republic of Moldova for 2012 - and 5,000,000 euros for 2013 [18, p.7].

At the same time, Republic of Moldova should focus further on the domestic reform process. There are still problems in different fields as human rights observance, fight against corruption and reform of judiciary system. In such a way domestic readiness of the country has the same importance as the collaboration with European Union. In this context it should be mentioned that the European integration of Moldova is seen mainly as a responsibility of government. Thus, through the priority actions in the field of European integration, besides those discussed above, the Moldovan government lists: the involvement of entire society, all political forces and relevant external actors in the transformation of Moldova in a European country with a real perspective of EU membership; harmonization of national legislation with acquis communautaire; consolidation of judicial and institutional framework; etc. [19].

In order to coordinate the process of Moldovan European integration, at institutional level, was firstly established the *General Department for European Integration* within the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Moldova. Later, to strengthen national institutions work and initiative on European integration and to promote the strategy of accession to the European Union, according to Government Resolution of 2003, within the Ministry of Foreign Affairs was created the *Department of European Integration* [21]. Simultaneously with the creation of this subdivision, the similar departments were created in all ministries and departments. Thus, in 2005, the name of Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Moldova, was completed with the phrase „*and European Integration*”. In 2002, according to presidential initiative, was created the *National Commission for European Integration*. It was reorganized and from 2009 activates the Governmental National Commission for European Integration of the Republic of Moldova. It is headed by the Prime-minister and its structure consists of ministers [22].

However Republic of Moldova does not have a national strategy for European integration. In 2005, was adopted the *European Strategy for European Integration of the Republic of Moldova* in which have been included, in fact, practically all the problems of development of the Republic of Moldova, and by which solution depends on the country's European future. As a domestic document, the strategy aimed at preparing the country for accession to the European community, considering the integration as a fundamental national interest. Therefore it includes, for each domain of activity, the analysis of the legislative background of the Republic of Moldova, the analysis of the institutional framework, the formulation of existing problems, and short- medium term priorities [23]. But, this strategy can not be regarded as effective and essential one for the European preparation of the Republic of Moldova, being too general and having no concrete methods for achieving the purposed objectives. Moreover, this strategy cannot be finding on the governmental official resources, but only on some web pages of the non-governmental organizations. So, it can be appreciated as a good work of civic society, and unfortunately, nothing more.

Also, National Human Development Report of 2012 clearly shows that the Moldovan government needs a better strategy to inform the public regarding Moldova’s European integration vector in order to consolidate the people’s support. One of the most striking findings of the survey is how much people’s expectations and beliefs diverge regarding the European integration process. Some of the findings should be of concern for the Government. So, about half of the Moldovan population is not able to describe at least in broad terms the current integrationist status of their country. Only 36 percent of the people said that Moldova is neither part of the EU nor the Customs Union but Moldova wants to join the EU. Another example reflecting how poorly informed citizens are is the fact that more than 62 percent of Moldavians believe that currently the Republic of Moldova is negotiating with the European Union the country’s accession to the EU, while 54 percent believe that a topic of discussions between Moldova and EU is the possibility of legal employment of Moldavians in the EU. In fact, none of the two topics are currently being discussed between Moldova and the European Union. More than 39 percent of the citizens surveyed recognized that they are rather uninformed about Moldova’s European integration process, while 23 percent said they are poorly informed [24, p.45].

Researches underline that it is critical, at this stage, that every citizen be involved in the social, economic and political life in order to perceive and know the essence of change, new regulations, rights and responsibilities they have. This can be accomplished by: developing an effective and multidimensional communication strategy with the public; a massive information campaign concerning the essence of reform, the progress made, legislative changes carried out, practical implementation; developing communication tools, or using the exist-

ing ones to spread information concerning values, principles, European standards and their correct explanation; promoting, as actively as possible, the results of social, infrastructural, economic and environmental project carried out with the support of the EU; facilitating access to information regarding the activities of the EU and EU member states in the Republic of Moldova; communicating, promoting and explaining the benefits and disadvantages of European integration and other integration models; and setting up platforms for communication, discussion and training concerning the reform process, domestic and foreign policies of the state [25]. Yet, there are some positive evolutions in this field, as civic society realize studies regarding the situation European integration of Moldova, some specific web sites as infoeuropa.md and europa.md work successfully and several centers of European information activate.

Thus, it may be stated that both, Republic of Moldova and Georgia have, generally, similar issues in their European integration process. There is no EU membership prospect. Both states are in the process of transformation and modernization and have difficulties with corruption, human rights, judicial system and territorial problems. However, there is, also, a certain progress that brings Georgia and Moldova closer to European Union. And this progress was highlighted through the signing of the EU's Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine on 27 June 2014. In the words of the Prime Minister of the Republic of Moldova, Iurie Leancă, now, the main task of the country is to implement the Agreement successfully and to obtain positive reaction of those 28 member states of EU in order to be able to apply for EU membership in the second half of the 2015 year [26]. The similar statement has made the Prime Minister of Georgia, I.Garibashvili, who stated that the Association Agreement signing is a clear demonstration of the fact that the door of EU has been open for Georgia. So, at the moment, the Georgia's main action plan is that of Europeanization, general plan of modernization, through reform implementation in order to maximally approach the EU standards [27].

In this context, it should be mentioned that Association Agreements undoubtedly is a historical moment for both states. Closer relations and facilitated exchange with Europe will be beneficial for the growth and development of Moldova's and Georgia's trade, education, science and technology sector will help modernize agriculture and industry, and lead to other improvements. But at the same time, this is just a beginning of another long term and difficult period of hard working which prime goal is the advance to another level of Moldova - EU and Georgia - EU relationship.

At the same time, there can be delimited some recommendations that will improve the European integration of both countries. So, firstly it is necessary to develop a national plan or strategy for preparation of states' accession to the European Union, which would determine the own path of Georgia and Moldova

forward European integration vector. This kind of strategy should include not only the country's modernization, but also preparation of the population for the status of European citizens. In this context, it is welcomed a complex strategy of population's information regarding all issues related to the European integration and European Union. Secondly, it is necessary to create a highly trained team consisting of experts in various fields of European integration. Also, it is important that in European integration should be involved not only the government, but also civic society. Finally, it is impossible to go to Europe without bringing Europe at home. Therefore, correct formulation of domestic policies of European integration, the creation of mechanisms for their achievement and strengthening of the relations with Member States of the European Union will indisputably contribute to the achievement of the EU membership.

Bibliography:

1. Chronology of Basic Events in EU - Georgia Relations, http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=462
2. Grabbe H. European Union Conditionality and the Acquis Communautaire. // International Political Science Review (2002), Vol 23, No.3, p.249-268
3. Natsvlishvili B. Georgia on the way to Europe. // Twenty years after. Post-comunist countires and European integration. - Brussels: Heinrich-Bцll-Stiftung, 2009
4. Chakhava K. Road Leading Georgia to the European Union Membership. // Journal of Social Sciences, 2012, p.43-49
5. Georgia in the West: A Policy Road Map to Georgia's Euro-Atlantic Future. - Washington: Atlantic Council, 2011
6. Khidasheli T. Georgia's European Way, http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-3/09_khidasheli.pdf
7. Rinnert D. The Eastern Partnership in Georgia. Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus? // Working Paper FG 5, 2011 / No.1, March 2011, http://www.swp-berlin. Org /fileadmin/ contents /products/ arbeitspapiere/ Rinnert_ EU EasternPartnershipGeorgia.pdf
8. European Integration Index for Eastern Partnership Countries, November 2011, http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/eap_index_pilot_edition.pdf
9. European Integration Index for Eastern Partnership Countries, May 2012, http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202012_0.pdf
10. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2012 and recommendations for action, Brussels, 20.3.2013, http:// ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_georgia_en.pdf

11. Papava V., Tokmazishvili M. Becoming European: Georgia's Strategy for Joining the European Union. // Problems of Post-Communism, 53, January–February 2006.
12. The Office of the State Minister on European and Euro-Atlantic Integration, http://eu-integration.gov.ge/index.php?que=eng/O_S_M/ACTIVITIES
13. Georgia's EU Integration Commission, http://eu-integration.gov.ge/?que=eng/georgia_and_the_eu/G_C_G_I_EU
14. Newsletter. Activities of the Georgian National Platform of the Eastern Partnership Civil Society Forum, http://www.eap-csf.eu/assets/files/Documents/Georgian%20NP%20Newsletter_Feb-Apr,13_ENG.pdf
15. Georgian Public Opinion. Attitudes towards European integration, 2009, http://www.epfound.ge/files/eusurveyreport_georgia_aug09.pdf
16. Knowledge and Attitudes toward the EU in Georgia, December, 2011, http://www.crrc.ge/store/downloads/projects/EU_Report_FINAL_Jan25.2012_ENG.pdf
17. Căldare Gh. Negocierea Acordului de Asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. // Ştiinţa politică în Republica Moldova: realizări şi perspective: St. Intern. / coord. V.Teosa, ş.a. - Chişinău: CEP USM, 2011
18. Bucataru V. Moldova and European Union: from cooperation to integration (2011-2012), http://ape.md/lib.php?l=en&idc=156
19. Chinea C., Ciucu C., Cojocariu T. Nota 8,6 din 10 pentru acţiunile din faza I - de ce ar trebui Comisia Europeana sa recomande trecerea în faza a doua a Planului de Acţiuni pentru liberalizarea vizelor. - Bucureşti: CRPE, 2012
20. Programul de Activitate al guvernului Republicii Moldova „Integrare europeană: Libertate, Democraţie, Bunăstare" pentru anii 2011-2014. - Chişinău 2011
21. Osoian I. The europenization of executive governance in Moldova and Ukraine: the weakness of political conditionality accesed on November 2010, http://www.ipp.md/print.php?I=ro&pl=lib&id=149
22. Hotărîrea guvernului privind aprobarea componenţei nominale a Comisiei guvernamentale pentru integrare europeană a Republicii Moldova nr.679 din 13.11.2009. // Monitorul Oficial, nr.166-168, din 20.11.2009, http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=332727
23. Strategia Europeană a Republicii Moldova.2005 accesed on November 2010, http://www.ipp.md/biblioteca 1.php?1=ro&id=142
24. Aspiraţiile europene şi dezvoltarea umană a Republicii Moldova: Raportul Naţ. de Dezvoltare Umană, EXPERT-GRUP: V.Prohniţchi [et al.]; experts: I.Osoianu. – Chișinău: S.n., 2012

25. Bucataru V. Lack of effective communication strategy on European vector: whim or necessity? // Moldova's Foreign Policy Statewatch, Issue 58, January 2013
26. Guvernul a aprobat proiectul de lege pentru ratificarea Acordului de Asociere la UE. 2014, http://gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=7857
27. Press conference of Prime Minister of Georgia, 2014, http://government.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=387&info_id=43091

Prezentat la redacție
la 7 iulie 2014

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРАТЕГИИ СДЕРЖИВАНИЯ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ КНР ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

Ирина ВИШНЕВСКАЯ
Украина, Киев, Национальная Академия Наук Украины, Институт всемирной истории
Аспирант

В статье анализируется эффективность механизмов реализации стратегии сдерживания и привлечения Китая во внешней политике США. Для определения результативности интеграции, как одной из форм влияния стратегии конгейджмент в американо-китайских отношениях, использованы концепции многоуровневого управления, функционализма, неофункционализма, транзакционализма и др. В контексте теории демократического мира изучена степень необходимости для внешней политики США демократизировать китайский социум. Раскрыт механизм получения Китаем наибольших преимуществ вследствие его попадания в зону столкновения интересов конкурирующих государств.

Ключевые слова: *США, КНР, эффективность, стратегия сдерживания и привлечения (конгейджмент), интеграция, демократизация.*

An effectiveness of the implementing mechanisms of the strategy of containment and engagement of China in the U.S. foreign policy has been analyzed. The concepts of multi-level governance, functionalism, neofunctionalism, transactionalism and others have been used to determine the efficiency of integration as one of the forms of influence of congagement strategy in the US-China relations. Level of need for the U.S. foreign policy to democratize the Chinese society has been studied in the context of the democratic peace theory. The mechanism of China's obtaining the biggest advantages in consequence of its falling into zone of conflict of the competing states interests has been examined.

Keywords: *USA, PRC, effectiveness, strategy of containment and engagement (congagement), integration, democratization.*

Эффективность – это коэффициент полезного действия, результативность процесса, которая определяется путем сопоставления эффекта, результата к затратам на достижение поставленной цели.

Эффективность стратегии сдерживания и привлечения (congagement) – это степень реализации основных функций государственной стратегии к ожидаемому результату, учитывая не только механизмы внедрения конгейджмента, но и затраты на превентивные меры и риски.

Стратегия сдерживания и привлечения Китая соединила элементы классической доктрины сдерживания (containment) и привлечения (engagement) [1, p.72]. В трактовании З.Халилзада, конгейджмент – это комплементарность концепций сдерживания и интеграции (congagement = containment + engagement) [2, p.8].

Стратегия сдерживания и привлечения Китая во внешней политике США призвана решить три основные задачи: сохранить ожидания, присущие политике привлечения; не допустить того, чтобы Китай превратился во врага; а также недопустить возможности КНР бросить вызов американским интересам.

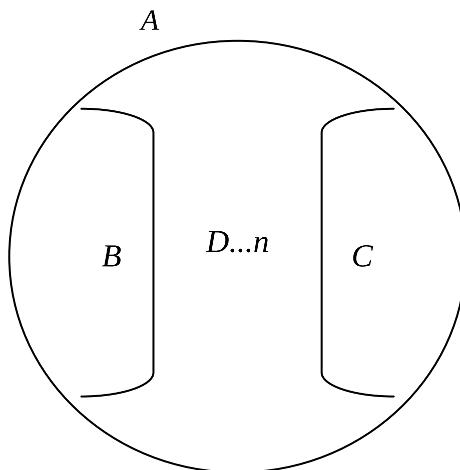
Для конгейджмента имманентным является адаптация КНР к существующей международной системе, переориентация китайских чиновников на демократические ценностные парадигмы, демонстрация Соединенными Штатами мощи для того, чтобы страны с недемократическими режимами осознали бесперспективность их асимметрических вызовов.

Согласно разработкам теоретиков конгейджмента, все отношения с официальным Пекином в экономической и военной сферах должны базироваться на взаимности. Если же действия КНР будут выходить за рамки американских интересов, то Соединенные Штаты Америки должны дать адекватный ответ. Согласно стратегии сдерживания и привлечения, американо-китайское сотрудничество должно носить кумулятивный характер во всех сферах.

Следствием внедрения стратегии сдерживания и привлечения в экономической сфере стало сохранение для КНР режима наибольшего благоприятствия в торговле и поддержания вступления Китая во ВТО. В то же время остро звучала критика в адрес КНР вследствие несоблюдения прав человека, но без предложений наложения санкций.

Чэнь Дунсяо отмечал, что КНР и США имеют общее видение важности двусторонних отношений, пытаются избежать простых коннотаций: «союзник» или «противник» [3, с.31]. На современном этапе между США и КНР – *контрарные отношения*. При *контрарных отношениях* хотя и отрицаются противоположные ценности – в результате убеждений в истинности собственных, однако допускается параллельное существование противоположного «чужого». Соотношение между контрарными понятиями схематически изображено на рис.1, где *A* – система международных отношений, *B* – коммунистическая система КНР, *C* – демократическая система США (по классификации Ж.Блонделя [4, с.233]).

Рисунок 1. Контрарные отношения между США и КНР в системе международных отношений



Объем *B* и *C* не исчерпывает объема подчиняющего понятия *A*, т.е.:

$B + C < A$

Между *B* и *C* существуют промежуточные типы *D, J ... n*. Во время «холодной войны» такая ситуация побудила США и СССР формировать прагматические коалиции со странами промежуточного типа. Однако КНР, в отличие от Советского Союза, не пропагандирует другим государствам свою идеологию. Бывший заместитель госсекретаря США Р.Зоеллик выделил причины, по которым США не должны применять к Китаю политику изоляции (fencing):

1. КНР не стремится распространять в мире антиамериканскую идеологию.

2. Хотя Китай не является демократической страной, но он в то же время не демонстрирует стремление к потенциальному конфликту с демократическими странами.

3. Следуя меркантилизму, Китай не готов к борьбе с капитализмом.

4. В КНР доминирует убеждение, что его будущее связано с сохранением нынешней системы международных отношений [5].

Стремление КНР поставить под сомнение существующий международный порядок вызвало бы резкое противодействие со стороны великих держав. Кроме того, именно в рамках существующего миропорядка Китай достиг высоких темпов экономического развития, что должно стимулировать КНР к сохранению нынешней международной системы.

Клинтоновское «комплексное привлечение» в качестве дополнительного результата своего внедрения ожидало конверсию в области прав челове-

ка в Китае [6, с.34]. В эволюционном же плане политика Клинтона изменялась от критики – к диалогу с Китаем как с партнером и вполне подпадает под характеристики стратегии сдерживания и привлечения, а не только, как «комплексного привлечения» [7, с.123].

Контрарные отношения между США и КНР в фазе сдерживания Китая не раз имели тенденцию к переходу в плоскость *контрадикторности*, когда «свое» расценивалось положительно, а «чужое» – отрицательно. Именно такой характер приобрели отношения между Соединенными Штатами и Китаем в период президентства Джорджа Буша-младшего, названы «войной докладов», когда в Госдепартаменте США 1 апреля 2003 г. был опубликован «Доклад о положении с правами человека в странах мира за 2002 год», в котором в разделе о КНР указывались грубые нарушения в государстве: преследования, содержание под арестом тех, кого считают опасными для партийной и государственной власти; физические пытки, приводившие к смерти людей под арестом; насильственная репатриация северных корейцев и недостаточная защищенность многих беженцев; усиленная проверка, преследования и ограничения на деятельность независимых внутренних и иностранных неправительственных организаций; дискриминация женщин, меньшинств и инвалидов; принудительный труд, в том числе заключенных и т.п.

Через два дня, 3 апреля, в ответ на американские обвинения, пресс-канцелярия Госсовета КНР опубликовала статью «О правах человека в США в 2002 году», где опровергались заявления американского «Доклада» и раскрывались факты нарушения прав человека в Соединенных Штатах.

Американская внешняя политика рассматривает демократию как корректирующий фактор китайского социума. Привлечение Китая в международную экономическую и политическую систему должно подготовить лидеров КНР к нормам международной системы, и тогда вероятность китайского вызова значительно снизится, поскольку это будет угрожать интересам Поднебесной в том числе. Целесообразность демократизировать китайское общество следует из взглядов Р.Арона: гомогенные системы являются стабильными и менее склонны к вооруженным конфликтам, чем гетерогенные.

Согласно теории демократического мира (ТДМ), демократии не воюют между собой и решают противоречия, которые могут возникнуть между ними, исключительно мирным путем. Идейные истоки ТДМ сформулировал в 1983 г. классик американской политической мысли М.Дойл. Благодаря Ф.Фукуяме, ТДМ стала одним из важнейших постулатов доктрины либерального интервенционизма Соединенных Штатов. В 1994 г. президент Б.Клинтон даже использовал ее положение в ежегодном послании к Конг-

рессу США для официального обоснования политики распространения демократии.

Теорию Дойла проанализировал французский исследователь Э.Тодд и пришел к выводам, что «передовые демократии» постепенно трансформируются в олигархические системы: «Признавая, что либеральная демократия ведет к миру, мы также признаем, что ее отмирание может привести к войне. Даже если закон Дойла и верный, вечного мира в кантовском духе не будет» [8, с.29]. Сейчас даже представителям либерализма представляется сомнительной возможность преодоления войн, в том числе и посредством распространения демократии. Ж.Аттали пишет, что некоторые нации могут перестать быть демократиями, чтобы развязать войну, а П.Аснер отмечает, что «даже если бы все государства стали демократическими, миролюбивыми и были довольны своей судьбой, все равно война продолжала бы оставаться возможной и, в конечном счете, неизбежной вследствие их множественности и отсутствия верховного органа власти, который взял бы на себя обязательства решать конфликт между ними или наказывать виновных» [9, с.22-23].

Свои мотивы в полифонию критики ТДМ вплетают и другие научные школы, включая реалистов. Главным для представителей данного подхода является не система правления – авторитаризм или демократия, а внешние условия безопасности, в которых государство существует. Состояние мира для реалистов – не столько результат демократической культуры или системы запретов и противовесов, сколько следствие существования сильных международных союзов и совокупного потенциала сдерживания возможных агрессоров [10]. Исходя из этого, эффективной является не демократизация КНР, а *хеджинг* (*hedging – hedge strategy*).

Демократия, с позиций конструктивизма, не обладает универсальностью форм, а существующие демократические стандарты могут подойти не каждому. Н.МакФлейн и Дж.Снайдер утверждают, что демократизация на территории бывшего СССР создала условия для обострения этнонационализма, который до этого находился в пассивном состоянии, и военные столкновения посткоммунистических государств стали прямым следствием распространения демократических движений после демонтажа авторитарного режима. С увеличением демократических проявлений в КНР – увеличились и проявления хаоса в государстве. Например, был отмечен всплеск оппозиционных движений во время проведения в Китае Олимпийских игр. Согласно теории конструктивистов, демократия может стать фактором нестабильности внутри государства и, таким образом, отбросить его назад.

Впрочем, даже теоретики ТДМ не гарантируют мир тогда, когда Китай станет демократическим, поскольку демократическая теория может использоваться для богатых, консолидированных демократий, но не для бед-

ных, неконсолидированных демократий, которые склоняются к внутренним конфликтам [11, p.274]. На возможность распада КНР уже в 2020 году указывает Дж.Фридман: «Страна разделена между конкурирующими региональными лидерами, иностранные силы получают преимущества с создавшейся ситуации в регионах, где они могут устанавливать экономические правила под собственные выгоды, центральная власть пытается держать все это вместе, но терпит поражение» [12, p.100].

Американская стратегия сдерживания и привлечения Китая направлена на результат – интеграцию Поднебесной. Со вступлением КНР в ВТО в 2001 году, произошло заметное интегрирование. Впрочем, не существует единого подхода к объяснению феномена региональной интеграции и интеграции между государствами в целом.

Согласно определению основателя теории транзакционализма К.Дойча, интеграция – это «создание сообщества безопасности между государствами региона» [13, p.12]. Исходя из этого определения, целесообразно привлечение Китая к совместным проектам в военной сфере, в частности, проведение учений, обмена студентами, специалистами и т.д. Что, собственно, и внедряют США. Но если прибегнуть к скрупулезному анализу теории транзакционализма, то оказывается, что для недопущения рисков национальным интересам США возможна лишь фрагментарная интеграция Китая.

Согласно теории транзакционализма, под интеграцией следует понимать «достижение в рамках определенной территории чувства общности, создание институтов и правил, гарантирующих мирное развитие отношений между странами» [14, p.5].

Теория К.Дойча строилась на базе бихевиоризма, где достижение сообщества безопасности предполагалось через взаимодействие между различными нациями; взаимодействие же могло быть измерено через подсчет количества международных телефонных звонков, туристов и т.д.

Современные транзакционалисты, в частности, Э.Адлер и М.Барнетт, разработали трехступенчатую модель развития сообщества безопасности. Первая ступень предполагает наличие некоторых базовых условий, предшествующих образованию сообщества безопасности. На второй ступени возникают факторы, приводящие к развитию атмосферы взаимного доверия и коллективной идентичности, к которым кроме структуры власти и институционального процесса, в частности, относят когнитивные структуры – знания. На третьей ступени уже на основе доверия и коллективной идентичности формируется именно сообщество безопасности [15, p.8].

Исходя из трактования транзакционалистов, интеграция между американским и китайским социумами не является перспективной и эффективной по причине фактора коллективной идентичности. Л.Пай [16, p.56] выводит четыре фундаментальных типа кризиса идентичности, об одном из

которых упоминает Зб.Бжезинский в «Большой шахматной доске»: «Попытка Китая достичь глобального верховенства неизбежно воспринималась бы другими как попытка навязать национальную гегемонию. Говоря проще, любой может стать американцем, но только китаец может быть китайцем» [17, с.210].

В контексте теории транзакционализма, формирование сообщества безопасности кажется маловероятным между США и КНР в обозримой перспективе, поскольку Соединенные Штаты, наоборот, усиливают систему военных союзов по периметру границ Китая, боясь роста могущества НОАК. А совместные военные учения, которые проводятся между армиями США и КНР, не являются предпосылкой для формирования сообщества безопасности.

Согласно транзакционализму, не будет достигнуто коллективной идентичности между США и КНР, а значит интеграция, как составляющая стратегии сдерживания и привлечения Китая во внешней политике Соединенных Штатов, не во всех случаях является эффективной. Однако имеющиеся альтернативные теории интеграции гипотетически могут объяснить эффективность выбранного механизма реализации стратегии *конгейджмент*.

Концепция многоуровневого управления (КМУ), разработанная Г.Марксом, К.Бланком и Л.Хоугом, рассматривает принятие глобальных решений на разных уровнях не только государствами, но и негосударственными транснациональными акторами. Поскольку процессы интеграции приводят к образованию макросоциально-политических систем, в которых ни один актер самостоятельно не может обладать полной информацией для принятия комплексных решений, а также не имеет достаточных полномочий для полномасштабных действий, то в данной теории акцентируется внимание на изучении проблем регулирования сложных динамических социальных систем [18, p.4].

Основным отличием данной модели является то, что она видит интеграционный политический процесс как взаимодействие независимых политических актеров на разных уровнях, что отчасти отражает принцип субсидиарности. Необходимо отметить, что концепция многоуровневого управления прямо не противостоит суверенитету государства. Напротив, в соответствии с ней само государство строит систему, которая поможет сохранить страну как такую [19, p.25]. По мнению Дж.Ругги, предметом изучения КМУ являются постмодернистские международные политические формы (например, ЕС), для которых характерны подвижность, постоянство неопределенности и множественность форм власти [20, p.173].

На данном этапе отсутствуют предпосылки формирования модели КМУ между США и КНР, навпротив, существуют притензии со стороны официального Вашингтона на деконструктивные методы правления в КНР,

а также ведется имплицитная борьба за лидерство в АТР с завлечением как можно большего числа союзников.

Исходя из анализа *концепции многоуровневого управления*, интеграция Китая в классическом ее понимании – маловероятна.

Анализируя теорию *функционализма*, модель интеграции может быть наиболее эффективной в случае с Китаем. Согласно принципам неофункционального подхода, заложеным в работах Э.Хааса и Л.Линдберга [21, p.37], интеграция может ослабить авторитаризм в государственном управлении, парадигмы которого находим, например, у Цзян Цзэминя: создать китайскую духовную цивилизацию; сохранить за государством ключевую роль в выборе стратегических целей, обеспечении соответствующего законодательства и др.

Неофункционалисты убеждены, что значимость государства может ослабить человеческий фактор, поскольку конкретные человеческие потребности или общественное благосостояние являются приоритетнее, чем святость государства или доминирование какой-либо идеологии. Таким образом, политика Соединенных Штатов по интеграции КНР гипотетически должна способствовать ослаблению ключевой роли государства и переходу к западному либерализму.

Неофункционалисты предлагают модель, которая допускает возможность нескольких автоматических процессов, развивающих интеграцию: успешная интеграция в одном секторе втягивает в интеграционную сеть другие смежные отрасли; экономическая интеграция автоматически увеличивает степень взаимодействия во всем регионе; увеличивается количество международных организаций, которые становятся основными сторонниками интеграции [22, p.441].

Собственно, США вовлекают КНР в процес решения мировых проблем, например, борьбы с международным терроризмом. С этой целью проводятся совместные военные учения. Стороны готовы укреплять взаимодействие и сотрудничество в области ядерной безопасности и борьбы с ядерным тероризмом [23]. Проблема экологии также стоит на повестке дня; Меморандум о взаимопонимании по укреплению сотрудничества в области изменения климата, энергетики и окружающей среды [24, p.1] стал шагом к конструктивному взаимодействию между Соединенными Штатами и Китаем.

Важнейшей составной неофункционалистской теории интеграции является концепция *переливания* (spillover), которая предполагает, что наличие преимуществ сотрудничества в одной сфере способствует поддержке такого сотрудничества и в других областях.

Результатом слияния отдельных частей в единую систему за счет так называемого «системного эффекта» (эмерджентности), должен стать сине-

ргетический эффект, при котором объединение оправдано, поскольку вес регионального образования – экономический, политический – превышает вес каждого отдельно взятого государства. Это можно объяснить математическим неравенством:

$V(ABCD...)>V(A)+V(B)+V(C)+V(D)+...,$

где $V(ABCD...)$ – влияние и уровень развития вследствие интеграционного объединения;

$V(A)$ – влияние и уровень развития страны A;

$V(B)$ – влияние и уровень развития страны B;

$V(C)$ – влияние и уровень развития страны C и т.д.

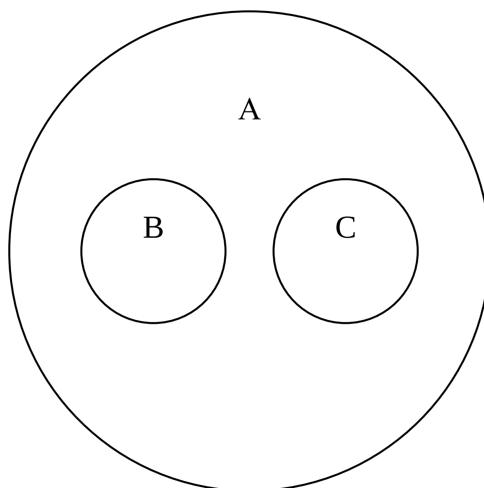
Тенденция к слиянию США и КНР сейчас не наблюдается, отношения часто формируются по принципу quid pro quo – услуга за услугу: уступки Поднебесной относительно доступа к китайскому рынку – предоставление Соединенными Штатами перманентного режима наибольшего содействия (MFN status) [25, p.22].

В фазе *вовлечения* Китая в мировую экономику, отношения между США и КНР характеризуются *координацией*; это можно изобразить *кругами Эйлера* (рис.2), где *B* – экономика Китая, *C* – экономика США, *A* – мировая экономика.

B, C,...n входят в объем понятия *A*.

Хотя *B* и *C* объединяет *A*, но они имеют взаимоисключающие признаки. Каждое государство руководствуется собственными национальными интересами. Интеграция, которая является механизмом реализации американской стратегии сдерживания и привлечения КНР, несет и негативы для США. Интегрированный Китай начинает составлять конкуренцию Соединенным Штатам. Например, с 2007 года самым мощным банком мира стал Industrial and Commercial Bank of China (базируется в Пекине), хотя еще в 2006 первенство удерживал американский Citigroup. В 2013 году ICBC оценивался в 233,69 млрд. долл. США, а China Construction Bank (2-е место) – в 225,89 млрд. долл. США.

Рисунок 2. Схематическое изображение координации экономик



Согласно классификации украинского ученого В.Копейки, существует 6 последовательных стадий интеграции, анализ которых дает возможность оценить эффективность стратегии конгейджмент. На начальной стадии интеграции между государствами заключаются преференциальные торговые соглашения, предусматривающие предоставление странам-участницам более благоприятного режима, в отличие от третьих государств. Собственно, в 2001 году президент США Дж.Буш-младший предоставил Китаю статус наибольшего содействия в торговле. Первая стадия интеграции не предусматривает создание любых межгосударственных органов для управления преференциальными соглашениями. На второй стадии – государства переходят к созданию зоны свободной торговли (ЗСТ) с полной отменой таможенных тарифов во взаимной торговле при сохранении национальных таможенных тарифов по отношению к другим странам.

Исходя из национальных интересов США, вторая стадия интеграции Китая не является желательной для самих же Соединенных Штатов, так как в случае создания ЗСТ региональным лидером станет КНР.

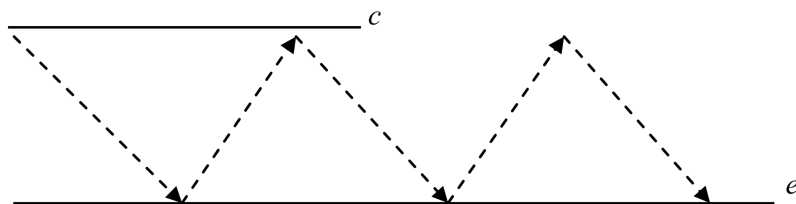
На современном этапе малоперспективным кажется достижение официальным Пекином заключительных стадий интеграции, пятый этап которой предусматривает создание экономического союза, переход к координации макроэкономической политики, унификацию законодательства в валютной, бюджетной, денежной сферах, введение общей валюты, а шестой этап – проведение совместной внешней политики в области безопасности, обороны, внутренних дел и юстиции, полную отмену внутренних

границ для перемещения граждан и грузов и т.д. Сейчас отсутствуют предпосылки и приоритеты для объединения США с КНР в структуру с наднациональными органами и элементами федерации. Для США эффективным является континуум китайской интеграции, выход же КНР за рамки первой стадии интеграции может представлять опасность национальным интересам США.

Континуум интеграционных процессов в Китае можно поддерживать при условии выделения точек китайской заинтересованности. Из этого следует уместность внедрения Соединенными Штатами такой внешней политики, которая способствует, например, интеграции знаний, поскольку в Поднебесной, вследствие конфуцианства, высшими ценностями являются образование, преданность семье и законопослушание, причем образование – на верхней ступени приоритетов. Поэтому американские меры в сфере образования положительно воспринимаются Китаем, ведь его динамически растущая экономика нуждается в высококвалифицированных специалистах. Хотя указанные содействия США не имеют большой эффективности для них самих: образование взаимосвязано с экономическим ростом страны, поэтому большую выгоду получает Китай. Тем не менее, интеграция все же станотится корректирующим фактором китайского социума в сторону демократических ценностей.

Стратегия сдерживания и привлечения Китая во внешней политике США в наибольшей степени способствует выигрышу для КНР, что можно объяснить графически (рис.3).

Рисунок 3. Эффективность внедряемой США стратегии сдерживания и привлечения КНР



Пусть вектор *e* – привлечение КНР. В этот период, например, Китай получает доступ к инновационным технологиям США и за счет этого повышает свою конкурентоспособность. Но с течением времени привлечение Китая начинает создавать угрозу национальным интересам Соединенных Штатов, поэтому меняется вектор американской политики, она переходит в стадию сдерживания – вектор *c*. Как сдерживающий фактор можно назвать подписанный Б.Обамой иск в ВТО, обвинив китайское прави-

тельство в том, что оно предоставляет субсидии китайским автомобильным компаниям.

Однако в этой ситуации возникает парадокс: вектор *с* (сдерживания), смоделированный Соединенными Штатами для снижения темпов роста КНР, оказывается благоприятным для официального Пекина, поскольку в этот период Китай активизирует сотрудничество с другими большими государствами, в частности, с Россией. За счет этого, Поднебесная получает необходимые технологии уже от другого партнера, в том числе и от ключевых союзников США. Например, страны ЕС, вопреки запретам США, позволили КНР работать над космической программой «Галилео».

Изобразим зависимость китайского развития от столкновения интересов противоборствующих государств из-за КНР (рис.4). Чем больше Соединенные Штаты используют стратегию сдерживания Китая, тем с большей интенсивностью происходит сотрудничество КНР с Россией, странами ЕС и т.д.

Lс – кривая политики США по сдерживанию КНР;

Lз – кривая сотрудничества между КНР и другими большими державами;

OB – безрисковая зона;

OA – зона безубыточности;

AB – зона выигрыша;

BC – зона допустимого риска;

CD – зона критического риска;

BV – линия выигрыша;

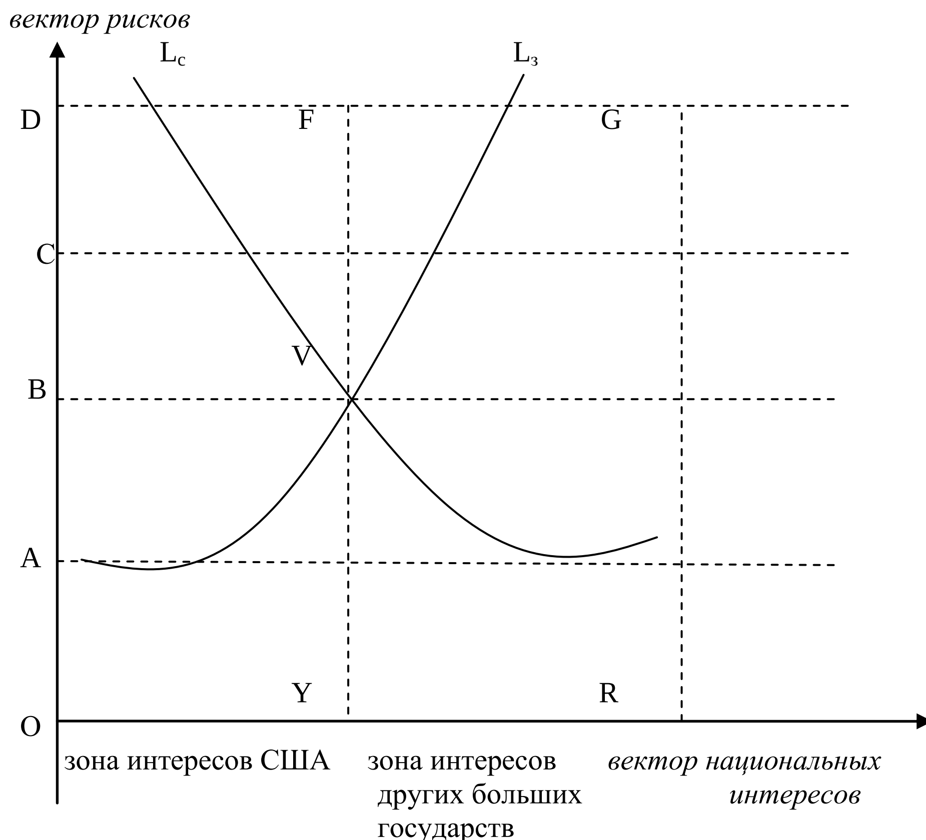
OY – национальные интересы США;

YR – национальные интересы других больших государств (например, Россия, ЕС).

В точке *Y* происходит столкновение национальных интересов противоборствующих сил. Все большие страны, кроме Китая, стремятся к лидерству в традиционном западном понимании, поэтому стараются привлечь на свою сторону КНР.

V – точка наивысшего содействия Китаю со стороны конкурирующих сторон (выигрыш). Если бы КНР имела союз лишь с одной стороной, то только за счет нее могла развиваться. Однако американская стратегия конгейджмент создает такие условия, при которых в фазе сдерживания Китай оправдано переходит к сотрудничеству с противоположной стороной и, таким образом, попадает на пересечение конкурирующих сил, используя достижения обеих. В отличие от западного стиля поведения, КНР уклоняется от противостояния и пытается скрыть свой потенциал, чтобы избежать противодействия. «Кто умеет побеждать врагов – не бьется с ними, кто умеет использовать людей – ставит себя ниже их» [26, с.169].

Рисунок 4. График зависимости развития КНР от столкновения интересов противоборствующих государств



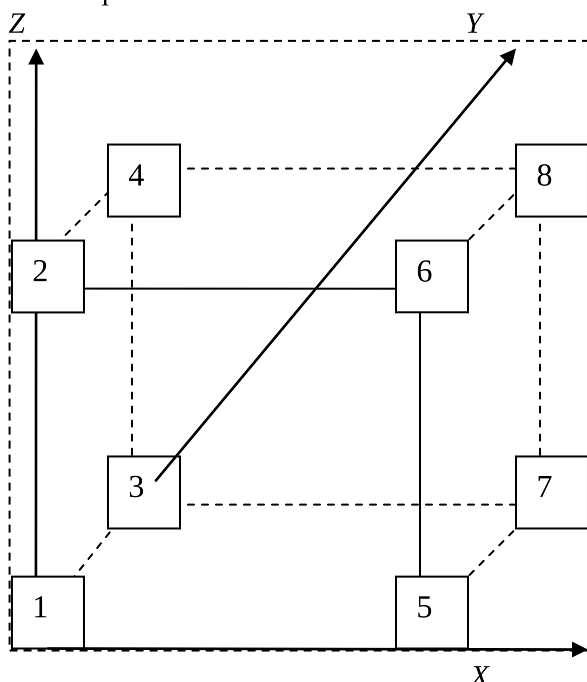
Таким образом, Китай попадает в наиболее выгодное положение (точка *V* – выигрыш), поскольку он всегда является объектом привлечения со стороны конкурирующих сил. Согласно теории игр, у него минимальные риски и максимальный выигрыш.

Изобразим стратегию сдерживания и привлечения КНР во внешней политике США в трехмерном пространстве, измерениями которого являются *X*, *Y*, *Z*, где *X* – степень неопределенности, *Y* – степень динамики, *Z* – степень сложности (рис.5). Каждая ситуация представляется как точка в пространстве политической среды, т.е. как упорядоченная тройка *X, Y, Z,* каждая из которых может принимать значение 0 или 1 (низкий или высо-

кий степень). Это означает, что каждой ситуации соответствует своя вершина куба в системе координат *X, Y, Z*.

Американская стратегия сдерживания и привлечения КНР не выходит за рамки вершин *1, 2, 3, 4*, то есть, работает в одной плоскости. Соединенные Штаты выбирают методы влияния в соответствии с обстоятельствами: простые и статические (вершина 1), сложные и статические (вершина *2*), простые и динамические (вершина *3*), сложные и динамические (вершина *4*).

Рисунок 5. Модель принятия Соединенными Штатами внешнеполитических решений относительно КНР



В американо-китайских отношениях США выбрали детерминированную политику, то есть решения принимаются в условиях определенности, их часто называют нерискованными задачами. Такая политика характеризируется предсказуемостью, поэтому для Китая представляется возможность во временной плоскости создать цепь многомерных стратегических ходов и, таким образом, переиграть Соединенные Штаты, заставив их перейти в плоскость *X* (неопределенности). Хотя такую же стратегию может использовать и официальный Вашингтон к КНР.

Американский философ Дж.Роулз утверждал, что политические институты надо продумывать под «вуалью неведения». Дж.Подеста, глава «моз-

гового центра» Centre for American Progress, приближенного к Белому Дому, говорил, что пришло время двигаться вне прежней стратегии привлечения и хеджинга и принять ту, которая не только «максимизирует возможности, но также будет управлять рисками» [27, p.15-16]. Таким образом, американцы, осознавая необходимость изменения нынешней стратегии, осуществляют ее трансформацию: от конгейджмента – к «конструктивному привлечению», «ответственному участнику» («responsible stakeholder») и «стратегическому заверению» («strategic reassurance»). Если раньше Соединенные Штаты хотели, чтобы КНР корректировала свою политику в соответствии с установленными правилами современной системы международных отношений, то теперь официальный Вашингтон заинтересован в том, чтобы Китай брал на себя ответственность за поддержание функционирования этой системы.

Выводы. Анализируя эффективность ожидаемого результата от применения американской стратегии сдерживания и привлечения КНР обнаружено, что Китай попадает в наиболее выгодное положение за счет перманентного пребывания в зоне привлечения со стороны конкурирующих сил, поочередно используя достижения каждой.

Интеграция, как составляющая американской стратегии сдерживания и привлечения КНР, корректирует китайский социум, который постепенно должен прийти к демократическим ценностям. Однако, для национальных интересов Соединенных Штатов эффективным является удержание Китая на первой стадии интеграции, при переходе им на следующие уровни – распространится региональное лидерство Поднебесной.

Положительным результатом реализации американской стратегии конгейджмент является факт умиротворения Китая, который не превратился во врага и не бросил вызов американскому доминированию в системе международных отношений.

Литература

1. Khalilzad Z.M., Shulsky A.N. The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications. – Washington, D.C.: RAND, 1999.
2. Khalilzad Z.M. Congage China. – Washington, D.C.: RAND, 1999.
3. Тимофеев О.А. Состояние и перспективы американо-китайских отношений в оценках политологов КНР. // США. Канада: экономика, политика, культура, 2008, №3, с.21-34.
4. Кирилюк Ф.М., Конверський А.Є. та ін. Політологія. Навчально-методичний комплекс: Підручник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2004.

5. Zoellick R. United States Urges China To Be Responsible World Citizen. // U.S. Department of State. 2005. September, 22. [On-line]: http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/Sep/22-290478.html, 04.09.2007.
6. Santoro M.A. Profits and Principles: Global Capitalism and Human Rights in China. – Ithaca, New York: Cornell University Press, 2000.
7. Mar P.C., Richter Fr. China: Enabling a New Era of Changes. – Singapore: John Wiley & Sons, 2003.
8. Тодд Э. После империи. Pax Americana – начало конца. – Москва: Международные отношения, 2004.
9. Аснер П. Насилие и мир: От атомной бомбы до этнической чистки. – Санкт-Петербург: Всемирное слово, 1999.
10. Rosato S. The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. // American Political Science Review, 2003, №97.
11. Peerenboom R. China Modernizes: Threat to the West or Model for the Rest? – Oxford and New York: Oxford University Press, 2007.
12. Friedman G. The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century – New York: Doubleday, 2009.
13. Rosamond B. Theories of European Integration. – New York: St. Martin's Press, 2000.
14. Deutsch K., et al. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. – Princeton: Princeton University Press, 1957.
15. Adler E., Barnett M. Security Communities. – Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
16. Lal R. Understanding China and India: security implications for the United States and the world. – Westport, Connecticut & London: Praeger security international, 2006.
17. Бжезінський Зб. Велика шахівниця. – Львів – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000.
18. Kooiman J. (ed) Modern Governance: New Government-Society Interactions. – London & Newbury Park CA & New Delhi: Sage, 1993.
19. Marks G., Hooghe L. Blank K. Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues: The Implication for Legitimacy. // EUI Working Paper RSC. – Florence: European University Institute, 1995, №95/7.
20. Ruggie J. Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization. – London: Routledge, 1998.
21. Lindberg L. The Political Dynamics of European Economic Integration. – London: Oxford University Press, 1963.
22. Dougherty J., Pfaltzgraff R. Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey. – New York: Longman, 2000.

23. China-US Joint Statement. // Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. 2009. November, 17. [On-line]: http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/bmdyzs/gjlb/3432/3434/t629497.htm 21.11.2009.
24. Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change, Energy and the Environment between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China. // U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of the Spokesman, 28 July 2009, 8 p. [On-line]: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126592.htm, 15.11.2009.
25. Bhattasali D., Li S., Martin W. (Eds) China and the WTO: accession, policy reform, and poverty reduction strategies.– Washington: The World Bank and Oxford University Press, 2004.
26. Дао-дэ цзин. // Пути обретения бессмертия: даосизм в исследованиях и переводах Е.А.Торчинова. – Санкт-Петербург: Петербургское Востоковедение, 2007, с.139-175.
27. A dragon of many colours: America will have to get along with China. But which China will it be? // A wary respect: A special report on China and America. // «The Economist», 24 October 2009.

Представлена в редакцию
13 июня 2014 года

MOLDOSCOPIE
(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.3 (LXVI), 2014

REVISTĂ ŞTIINŢIFICĂ TRIMESTRIALĂ

Bun de tipar 03.10.2014. Formatul 70x100 $^{1}/_{16}$.
Coli de tipar 16,5. Coli editoriale 13,6.
Tirajul 200 ex.